

# **O Combate ao Terrorismo na União Europeia: o poder da Europol, Eurojust e Frontex**

**Ana Filipa Bonito Cotrim Dias**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e  
Relações Internacionais**

Ana Filipa Dias, O Combate ao Terrorismo  
na União Europeia: o poder da Europol,  
Eurojust e Frontex, 2021

**Março, 2021**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor António Horta Fernandes.

## **Agradecimentos**

Apesar de ser um trabalho solitário, esta dissertação não poderia realizar-se sem o apoio de algumas pessoas que tanto contribuíram para que chegasse ao fim deste percurso. É o meu dever agradecer a ajuda que me proporcionaram nesta etapa.

À minha família que, apesar da distância, estiveram sempre a apoiar-me. Ao Sérgio, que me deu forças para nunca desistir, por me acalmar quando estava cheia de dúvidas e por estar sempre ao meu lado. Por último, ao Professor Doutor António Horta Fernandes, orientador desta dissertação, pela disponibilidade, conselhos e orientação ao longo deste percurso.

O meu profundo agradecimento a todas estas pessoas.

# **O Combate ao Terrorismo na União Europeia: o poder da Europol, Eurojust e Frontex**

**Ana Filipa Bonito Cotrim Dias**

## **[Resumo]**

Os ataques terroristas de 11 de Setembro mostraram ao mundo que o terrorismo passou a ser uma ameaça internacional, e a 11 de Março de 2004 a UE também acabou por sofrer as consequências. Desta forma, o terrorismo passou a ser uma preocupação para a defesa nacional de muitos Estados. Apesar de ser uma ameaça internacional e de existirem inúmeras definições, o terrorismo não é um fenómeno regular e por isso ainda não foi possível adotar uma definição completamente universal.

Os atentados terroristas ocorridos na UE exigiram uma resposta da União relativamente às medidas estabelecidas para combater o terrorismo. Esta resposta envolveu a adoção de novas medidas, como o reforço das competências de algumas agências da UE, especialmente da Europol. Esta dissertação tem como objetivo analisar o impacto da Europol, da Eurojust e da Frontex no combate ao terrorismo na UE. Para atingir este objetivo, é do nosso interesse estudar a evolução da ameaça terrorista na UE salientando os métodos de combate ao terrorismo utilizados por países como a França, o Reino Unido e Portugal.

Através da análise efetuada nesta dissertação, é possível concluir que o trabalho executado pelas agências supra identificadas é essencial no combate ao terrorismo na UE. Para além de apoiar as autoridades competentes dos Estados-Membros na prevenção e luta contra a criminalidade e o terrorismo, a Europol também é responsável pelo tratamento e intercâmbio de informações relevantes, enquanto a Eurojust coordena investigações e procedimentos penais e facilita a cooperação judiciária em casos de terrorismo, e a Frontex complementa os esforços dos Estados-Membros no combate ao terrorismo nas fronteiras, através de operações e atividades coordenadas. Estas agências nem sempre tiveram um grande impacto no combate ao terrorismo na UE, mas é devido aos ataques terroristas executados em Estados-Membros que atualmente estas agências têm um papel fundamental no combate desta ameaça. O impacto destas agências no combate ao terrorismo resume-se não só ao apoio prestado às autoridades competentes

dos Estados-Membros da UE, como também nos esforços efetuados com países terceiros para combater as ameaças à UE.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia, terrorismo, combate ao terrorismo, Europol, Eurojust, Frontex

### **[Abstract]**

The September 11 terrorist attacks showed the world that terrorism became an international threat, and on 11 March 2004 the EU also suffered the consequences. As a result, terrorism has become a concern for the national defense of many states. Despite being an international menace and having numerous definitions, terrorism is not a regular phenomenon and therefore it has not yet been possible to adopt a completely universal definition.

The terrorist attacks in the EU demanded an answer regarding the measures in place to fight terrorism. This answer revolved around the adoption of new measures, such as improving the competences of some EU agencies, mainly Europol. This dissertation aims to analyze the impact of Europol, Eurojust and Frontex in the fight against terrorism in the EU. To achieve this objective, it is in our interest to study the evolution of the terrorist threat in the EU, highlighting the methods of combating terrorism used by countries such as France, the United Kingdom and Portugal.

Through the analysis carried out in this dissertation, it is possible to conclude that the work executed by the agencies mentioned above is essential in the fight against terrorism in the EU. In addition to supporting the competent authorities of the Member States in preventing and combating crime and terrorism, Europol is also responsible for handling and exchanging relevant information, while Eurojust coordinates investigations and prosecutions and facilitates judicial cooperation in cases of terrorism, and Frontex complements Member States' efforts to combat terrorism at the borders through coordinated activities and operations. These agencies have not always had a major impact in the fight against terrorism in the EU, but it is due to the terrorist attacks carried out in

Member States that these agencies currently have a key role in combating this threat. The impact of these agencies in the fight against terrorism is summed up not only in the support provided to the competent authorities of the EU Member States, but also in the efforts made with third countries to combat threats to the EU.

**KEYWORDS:** European Union, terrorism, fight against terrorism, Europol, Eurojust, Frontex

## **Lista de abreviaturas**

CNCT: Centre national de contre-terrorisme

CSSI: Conselho Superior de Segurança Interna

CTC: Counter-Terrorism Committee

CTED: Counter-Terrorism Committee Executive Directorate

CTR: Counter-Terrorism Register

EAW: European Arrest Warrant

ECTC: European Counter Terrorism Center

EIS: Europol Information System

ENCT: Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

ETIAS: European Travel Information and Authorization System

EU IRU: European Union Internet Referral Unit

EUA: Estados Unidos da América

Eurojust: Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal

Europol: Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

EUROSUR: European Border Surveillance System

FATF: Financial Action Task Force

Frontex: Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

FTFs: Foreign Terrorist Fighters

GCHQ: Government Communications Headquarters

GCS: Gabinete Coordenador de Segurança

GIP: Gabinete de Informações de Passageiros

GNR: Guarda Nacional Republicana

INTERPOL: International Criminal Police Organization

ISIL: Islamic State in Iraq and the Levant

NATO: North Atlantic Treaty Organization

NCC: National Coordination Center

OLAF: European Anti-Fraud Office

ONU: Organização das Nações Unidas

PNR: Personal Name Records

PSP: Polícia de Segurança Pública

PUC-CPI: Ponto Único de Contato para a Cooperação Policial Internacional

RAID: Recherche, Assistance, Intervention et Dissuasion

RAN: Radicalisation Awareness Network

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

SEF: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SG SSI: Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

SIED: Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIENA: Secure Information Exchange Network Application

SIS: Serviço de Informações de Segurança

TE-SAT: European Union Terrorism Situation and Trend Report

TREVI: Terrorismo, Radicalização, Extremismo e Violência Internacional

UCAT: Unidade de Coordenação Antiterrorismo

UCLAT: Unité de Coordination de la Lutte AntiTerrorisme

UE: União Europeia

UIF: Unidades de Informação Financeira

UIP: Unidade de Informações de Passageiros

UNC3T: Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica

UNCT: Unidade Nacional Contraterrorismo

UNOCT: United Nations Office of Counter-Terrorism



## Índice de figuras

Figura 1.....	32
Figura 2.....	33
Figura 3.....	34
Figura 4.....	35
Figura 5.....	40
Figura 6.....	40
Figura 7.....	41
Figura 8.....	42
Figura 9.....	43
Figura 10.....	43
Figura 11.....	52
Figura 12.....	53
Figura 13.....	53

## Índice de tabelas

Tabela 1 .....	60
Tabela 2 .....	61
Tabela 3 .....	67
Tabela 4 .....	71

# Índice

<b>Agradecimentos .....</b>	<b>ii</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>iii</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>iv</b>
<b>Lista de abreviaturas.....</b>	<b>vi</b>
<b>Índice de figuras .....</b>	<b>viii</b>
<b>Índice de tabelas .....</b>	<b>viii</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I - Terrorismo.....</b>	<b>6</b>
1.1. As dificuldades em definir o terrorismo .....	6
1.2. Perspetivas distintas nas definições de terrorismo .....	9
<b>Capítulo II – O combate ao terrorismo na União Europeia .....</b>	<b>15</b>
2.1. A ameaça terrorista na UE.....	15
2.2. A estratégia antiterrorista da UE .....	19
2.3. O combate à radicalização e recrutamento .....	23
2.4. O combate ao financiamento do terrorismo .....	26
2.5. PNR como ferramenta de combate ao terrorismo .....	28
2.5.1. A controvérsia do acordo PNR EUA-UE.....	30
2.6. O terrorismo na UE entre 2017 e 2019.....	31
<b>Capítulo III – Agências europeias de combate ao terrorismo – Europol, Eurojust e Frontex.....</b>	<b>36</b>
3.1. Europol .....	36
3.1.1. Génese e evolução .....	36
3.1.2.Sistemas de Informação da Europol.....	39
3.1.2.1. EIS.....	39
3.1.2.2. SIENA.....	41

3.1.3. O papel da Europol no combate ao terrorismo.....	44
3.1.4. ECTC.....	46
3.1.5. EU IRU.....	47
3.2. Eurojust .....	48
3.2.1. Génese e missão .....	48
3.2.2. O papel da Eurojust no combate ao terrorismo .....	51
3.3. Frontex.....	54
3.3.1. Génese e missão .....	54
3.3.2. O papel da Frontex no combate ao terrorismo .....	56
3.4. A cooperação entre a Europol, Eurojust e Frontex.....	58
3.4.1. Europol e Eurojust.....	58
3.4.2. Eurojust e Frontex .....	59
3.4.3. Frontex e Europol.....	59
<b>Capítulo IV – Combate ao terrorismo em França, Reino Unido e Portugal .....</b>	<b>61</b>
4.1. Métodos de combate ao terrorismo em França.....	61
4.2. Métodos de combate ao terrorismo no Reino Unido.....	65
4.3. Métodos de combate ao terrorismo em Portugal.....	70
<b>Capítulo V – A ONU no combate ao terrorismo .....</b>	<b>76</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>79</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>85</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>102</b>

## **Introdução**

No dia 11 de Setembro de 2001 o mundo mudou e nunca mais foi o mesmo. O ataque terrorista que abalou profundamente os Estados Unidos da América (EUA) teve um impacto colossal que se alastrou a nível internacional. Consequentemente, a maneira como os países olhavam para o terrorismo mudou totalmente o que levou a grandes alterações aos sistemas de segurança e defesa dos países ocidentais (Matos, 2020).

Os ataques terroristas ocorridos na União Europeia (UE) vieram lembrar que o terrorismo surge de diversas formas e tamanhos e tem muitas faces, não só a de Bin Laden (Copeland, 2001).

Em 2019 foram reportados 119 ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) ocorridos em 13 Estados-Membros da UE. No mesmo ano, 1.004 indivíduos foram presos por suspeitas de atividades relacionadas com terrorismo em 19 Estados-Membros da UE, incluindo Portugal (Europol, 2020).

Apesar do terrorismo não ser um fenómeno recente, e por ser ambíguo e complexo, ainda não existe uma definição reconhecida pela comunidade académica. Uma coisa é certa, a maioria dos autores e organizações concordam que o terrorismo utiliza a violência com intenção de alcançar objetivos estabelecidos, mas ainda existem muitas divergências no que diz respeito ao destaque dado a certas palavras nas definições de terrorismo (Carrapiço, 2005). Para além deste consenso, também existe concordância no facto do terrorismo ser “um ato planeado, calculado, sistemático e intrinsecamente político, no sentido em que visa sempre obter poder” (Carrapiço, 2005, p.128).

Tanto Schmid (2011) como Ganor (2015) afirmam que as definições de terrorismo são moldadas às necessidades pessoais e refletem os interesses particulares de quem as define. Esta investigação centra-se nestes dois autores em particular porque para além de apresentarem um vasto conhecimento na área do terrorismo, as definições que apresentam sobre a temática assemelham-se à interpretação sobre o terrorismo da UE. Apesar da similaridade, Schmid e Ganor dão destaque, nas suas próprias definições de terrorismo, a palavras ou expressões como violência contra civis, terror e medo (Schmid, 2011). Já a UE de um modo mais generalista, dá destaque ao terrorismo como uma ofensa contra a

vida humana e ações designadas para provocar terror de forma a alcançar objetivos e obter poder com isso (União Europeia, 2017).

Após o 11 de Setembro o terrorismo começou a ser uma ameaça internacional que põe em perigo não só a segurança e a paz dos cidadãos como também o sistema democrático dos Estados. Tal como é referido na Diretiva da UE 2017/541 de 15 de Março de 2017:

Os atos terroristas constituem uma das mais graves violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da solidariedade e do gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em que a União se funda. Esses atos representam também um dos atentados mais graves à democracia e ao Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros e nos quais assenta a União. (União Europeia, 2017, p.1)

As organizações terroristas aprendem e conseguem adaptar-se constantemente a mudanças, de forma a manter a primazia perante os seus rivais (Ganor, 2015). Os atentados terroristas de Madrid em 2004 fizeram com que a UE e os Estados-Membros questionassem as medidas de combate ao terrorismo que tinham até então. A intensificação de atividade terrorista levou a Europa a unir-se e os Estados-Membros iniciaram uma cooperação intergovernamental no âmbito do combate ao terrorismo.

A UE sentiu a necessidade de aumentar as competências de algumas Agências da UE que pudessem contribuir eficazmente para o combate do terrorismo na UE, tais como a Europol, a Eurojust e a Frontex. Apesar do processo de criação da Europol ter sido complicado e demorado, os diversos *upgrades* à Convenção original da Europol adotada em 1995 ampliaram não só o tamanho da agência como também as suas competências, especialmente no âmbito do combate ao terrorismo. Esta investigação dá destaque a estas três agências, e não a outras, porque estas encontram-se essencialmente inseridas no processo de execução de métodos que apoiam as autoridades nacionais competentes na luta contra a criminalidade grave e o terrorismo. Para além de consequentemente desempenharem um papel fundamental na segurança dos cidadãos dos Estados-Membros, são também essenciais no reforço da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros.

Posto isto, foram igualmente selecionados três países considerados relevantes para a investigação - França, Reino Unido e Portugal – de forma a perceber quais as principais diferenças nos métodos de combate ao terrorismo nestes países. Apesar do Reino Unido

já não pertencer à UE continua a manter uma cooperação estreita com a mesma e é bastante relevante para a investigação por ser o país que, ano após ano, continua a registar o maior número de ataques terroristas e detenções em comparação com os Estados-Membros da UE. França é atualmente, excluindo o Reino Unido, o Estado-Membro da UE com mais ataques terroristas e detenções. De realçar que França é, e o Reino Unido era, dos países economicamente mais poderosos da UE. Portugal, apesar de não fazer parte do “grupo dos grandes” não deixa de ser importante para a investigação por ser o nosso país.

Desta forma, o objetivo geral desta investigação traduz-se em perceber qual o papel e o impacto da Europol, da Eurojust e da Frontex no combate do terrorismo na UE e identificar e analisar as medidas que a UE tem implementado nesse âmbito. De forma a alcançar os objetivos desta investigação, elaborou-se a seguinte pergunta de investigação: Qual o papel da Europol, da Eurojust e da Frontex no combate ao terrorismo na UE?

De forma a responder à pergunta de investigação, os objetivos específicos centram-se não só na análise da génese e da missão destas três agências da UE, como também será primordial numa primeira fase estudar a evolução da ameaça terrorista na UE, e identificar algumas das ferramentas usadas pela mesma no combate desta ameaça. É igualmente pertinente abordar o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) no combate ao terrorismo, como a organização internacional responsável por manter a paz e a segurança internacionais.

No que diz respeito à metodologia usada, tendo em consideração os objetivos desta investigação<sup>1</sup>, foi aplicada uma abordagem comparativa e qualitativa de forma a analisar e interpretar a conjuntura e posteriormente explicar o fenómeno tal e qual como ele se apresenta (Sousa, 2017).

A investigação iniciou-se com a elaboração de uma pergunta de partida, servindo de fio condutor para posteriormente proceder-se à recolha de informação (Campenhoudt et al., 2019). As leituras escolhidas baseiam-se em documentos nacionais e internacionais que se traduzem em fontes primárias, como documentos legislativos, relatórios de instituições, principalmente da UE, e de fontes secundárias, como artigos académicos e livros. Como o principal objetivo desta dissertação é responder à pergunta de partida, que

---

<sup>1</sup> Segundo Campenhoudt et al. (2019, p.41) “uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento (...)”.

ao longo do processo sofreu alterações, efetuou-se a análise documental. Esta análise foi elaborada através de uma análise de conteúdo<sup>2</sup> da bibliografia mais pertinente para a investigação, em particular a estratégia antiterrorista da UE e os respetivos Regulamentos da UE que criam a Europol, a Eurojust e a Frontex. No final do estudo foi efetuado um quadro comparativo entre as três agências, de forma a realçar os aspetos mais importantes que funcionam como complemento à resposta à pergunta de investigação.

Quanto à estruturação do trabalho, no primeiro capítulo não só são retratadas as dificuldades em definir o terrorismo, como também é exposto o porquê destas mesmas dificuldades continuarem a existir. Para além disso, explorámos diferentes definições de terrorismo apresentadas ao longo dos anos, incluindo as definições de Schmid e Ganor.

O segundo capítulo debruça-se sobre a evolução do terrorismo na UE, realçando o início dos anos 70 e os ataques ocorridos em alguns Estados-Membros no século XXI. Os atentados de 11 de Setembro são identificados como o *turning point* na política de segurança interna da UE e estudar as alterações aplicadas pela UE. Além disso, com base nos *European Union Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT), é realizada uma análise dos ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) ocorridos nos Estados-Membros da UE entre 2017 e 2019.

No terceiro capítulo são estudadas três agências da UE, a Europol, a Eurojust e a Frontex. É estudado a génese e a missão de cada uma das agências e é exposto de que forma apoiam os Estados-Membros e como contribuem para a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, no âmbito do combate ao terrorismo. É também refletido o facto de a Europol ser a agência responsável pela troca de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e por apoiá-las no combate ao terrorismo e em casos de criminalidade grave.

No quarto capítulo são analisados os sistemas de segurança interna de França, Reino Unido e Portugal, e especificados os métodos utilizados por estes no combate ao terrorismo. É também apresentada a interpretação que estes países têm do terrorismo, tendo por base a legislação nacional.

---

<sup>2</sup> De acordo com Campenhoudt et al. (2019, p.323), “a análise de conteúdo em ciências sociais não tem como objetivo compreender o funcionamento da linguagem enquanto tal. (...) a análise de conteúdo consiste em submeter as informações recolhidas a um tratamento metódico”.

O quinto e último capítulo tem como objetivo estudar o papel da ONU no combate ao terrorismo. Apesar do estudo das funções da ONU não ser o objetivo geral desta dissertação, consideramos relevante abordar o seu poder no combate ao terrorismo por ser a maior organização internacional, e também por ter um impacto gigante na manutenção da paz mundial e no bem-estar da humanidade. Deste modo, são expostas as principais Resoluções das Nações Unidas no âmbito da ameaça terrorista, que tanto contribuíram para combater esta ameaça. Neste capítulo é ainda revelada a pertinência da adoção da Estratégia Global de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas em 2006.



## Capítulo I - Terrorismo

### 1.1. As dificuldades em definir o terrorismo

O terrorismo tornou-se numa ameaça global que, a qualquer momento, pode afetar qualquer país do mundo. O terrorismo não mata apenas pessoas, também ameaça instituições democráticas, enfraquece as economias e destabiliza as regiões (Tilly, 2004). As Leis da Guerra, presentes nas Convenções de Genebra e Haia em tratados e protocolos internacionais, são bastante aceites pela maioria dos Estados e, consequentemente tornaram-se uma componente central do direito internacional. Estas leis, que evoluíram ao longo dos anos, foram criadas para minimizar o nível de sofrimento humano que pode ocorrer no contexto de conflito armado (Ganor, 2015). Entretanto, apesar de o terrorismo não cumprir com as Leis de Guerra, ainda não foi aceite pela comunidade internacional uma definição adequada de terrorismo que tem vindo, igualmente, a desenvolver-se ao longo dos anos e que remete para o sofrimento intencional de civis.

O terrorismo é um fenómeno que tem vindo a sofrer alterações e, é um fenómeno ambíguo e complexo que suscita incerteza na comunidade internacional. Como os seus parâmetros podem ser políticos, religiosos, étnicos ou outros torna-se difícil adotar apenas uma definição de terrorismo e chegar a um consenso. As definições de terrorismo que existem acompanham diferentes realidades do terrorismo, como Walter Laqueur afirmou “*new definitions and new terms may have to be developed for new realities*” (Copeland, 2001, p.1). De forma a assumir uma definição consensual de terrorismo, a mesma tem de ser completa o suficiente de forma a abranger todos os aspetos do terrorismo.

Legitimar uma definição de terrorismo é essencial para o combate ao terrorismo. Como vamos lutar contra algo que não sabemos ao certo o que é? O combate ao terrorismo tem vindo a ser feito com base em diferentes perceções e cada país, que luta contra o terrorismo, adota a sua definição com base na sua história e perceção própria de terrorismo. Citando Ganor (2002, p.300):

*Without answering the question of ‘what is terrorism’, no responsibility can be imposed on countries supporting terrorism, nor can steps be taken to combat terrorist organizations and their allies. Without a definition of terrorism, it is impossible to formulate or enforce international agreements against terrorism.*

A falta de uma definição internacionalmente aceita representa um obstáculo que impede o progresso e a aplicação de normas e métodos, a nível internacional, a atores envolvidos no terrorismo e no combate ao terrorismo.

Aqueles que estão envolvidos no debate das definições existentes tentam moldar as definições de acordo com as suas necessidades, ou seja geralmente as definições refletem os interesses políticos e o julgamento moral, ou a falta dele, daqueles que constroem a definição (Schmid, 2011). Em jeito de concordância, Ganor (2015, p.6) refere que as definições de terrorismo refletem os interesses e os valores particulares de quem as define, daí a frase “*one man’s terrorist is another man’s freedom fighter*”. Um indivíduo que exerça violência política contra mim pode ser considerado um terrorista, mas se ele a exercer contra os meus inimigos já é considerado um lutador a lutar pela liberdade, um “*freedom fighter*” (Ganor, 2015). Pode-se depreender que geralmente o significado da palavra terrorismo deriva da vítima ou do alvo, ou seja se alguém se identifica com a vítima ou com o alvo a ação é considerada terrorismo, mas se alguém se identifica com o ator a ação já não é considerada terrorismo (Copeland, 2001).

A tarefa em procurar uma definição de terrorismo não é facilitada pelo termo pejorativo da palavra “terrorismo” usado pelos meios de comunicação ocidentais (Copeland, 2001). Os terroristas não se consideram terroristas, nem acreditam que os seus atos representam atos terroristas. Para descreverem o que são e pelo que lutam, utilizam termos que enfatizem liberdade, estruturas militares ou exércitos, autodefesa ou até vingança que consideram justa (Copeland, 2001). Usualmente os terroristas usam termos como “revolucionário”, “lutador da paz”, “mártir”, “guerrilheiro urbano”, “lutador da resistência” ou até “soldado” (Schmid, 2011, p.40).

As definições de terrorismo que são acomodadas intencionalmente a meios políticos levam a “considerarem-se terroristas as violências ditas “injustas” de inimigos ou adversários, e não terroristas as violências aceites como “justas” de amigos ou partidários” (Martins, 2010, p.10). Estas violências consideradas não terroristas são crimes de guerra cometidos em tempo de guerra. Por esta razão, Schmid (2004) afirma que muitos atos terroristas seriam inseridos na categoria de crimes de guerra se fossem cometidos em tempo de guerra, e não em tempo de paz. Logo, os atos terroristas eram vistos como um tipo especial de violência, isto é, crimes de guerra em tempo de paz (Schmid, 2004).

Como o terrorismo é revelado em diferentes moldes e é caracterizado pela sua multiplicidade, é imperativo fazer a distinção entre três designações que, à vista podem parecer iguais mas, apesar de estarem correlacionadas acabam por ter algumas diferenças essenciais: ação terrorista, terrorismo e grupo terrorista (Martins, 2010). De acordo com Martins (2010, p.10):

A primeira refere o ato que pode ser praticado, ou de forma sistemática, ou esporadicamente, por qualquer agente, político ou não, quando no uso da violência. A segunda refere-se a uma forma particular de violência, que se objetiva na prática de “ações terroristas” com finalidade expressamente política. A terceira designa aquele grupo, alegadamente político, que elege a ação terrorista como forma única ou, no mínimo, largamente predominante, da sua prática da violência.

A UE também apresenta a sua definição de grupo terrorista, caracterizando-o como:

Uma associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada com o objetivo de cometer infrações terroristas; entende-se por «associação estruturada» uma associação que não é constituída de forma fortuita para a prática imediata de uma infração e que não tem necessariamente funções formalmente definidas para os seus membros, nem continuidade na sua composição nem uma estrutura elaborada. (União Europeia, 2017, p.7)

Os conceitos de ação terrorista, terrorismo e grupo terrorista prevêm a existência de violência, e da violência advém o terror. Tal como Martins (2010, p.55) afirma, “a intenção imanente de todo o ato terrorista é, por definição, causar o terror”. A palavra “terror” deriva do verbo latino “*terrere*”, que significa pôr alguém a tremer através de muito medo, assustar (Schmid, 2011, p.41). Podemos considerar o terror como uma forte reação emocional a certos atos de violência, um tipo específico de medo ou profunda ansiedade que paralisa uma pessoa porque não pode escapar a uma ameaça iminente de violência. Este medo profundo atua como fonte de poder do terrorismo (Shmid, 2011). Citando Martins (2010, p.85) “o medo pode provocar a cedência, a submissão, mas também a ira, a revolta, o aumento da coesão social e da vontade de lutar e de eliminar o inimigo”.

## 1.2. Perspetivas distintas nas definições de terrorismo

De forma a entender o significado das ameaças e adversidades que os países democráticos enfrentam devido às ameaças terroristas, é necessário determinar um conceito e diferenciá-lo de outras formas de violência política, e só depois é que se pode identificar os sintomas desta ameaça global e formular uma solução eficaz (Ganor, 2015).

Apesar de a nível internacional ainda não existir concordância relativamente à definição de terrorismo, é possível observar em algumas definições de académicos, e não só, determinados componentes que formam um padrão de palavras-chave.

No livro de Schmid e Jongman (2017, p.5) é apresentado um padrão de elementos em definições de terrorismo, e observou-se que em 109 definições as palavras “*violence*” e “*force*” aparecem em 83.5% das definições; “*political*” em 65%, e “*fear*” e “*terror emphasized*” em 51%.

É essencial destacar uma definição de terrorismo que sobressai no meio académico e tem vindo a revelar-se plausível:

*Terrorism refers on the one hand to a doctrine about the presumed effectiveness of a special form or tactic of **fear-generating**, coercive **political violence** and, on the other hand, to a conspirational practice of calculated, demonstrative, direct violent action without legal or moral restraints, targeting mainly civilian and non-combatants, performed for its **propagandistic and psychological effects** on various audiences and conflict parties.* (Schmid, 2011, p.86)

Por sua vez Hoffman (1984) interpreta o terrorismo como:

*A purposeful human **political activity** which is directed toward the creation of a general **climate of fear**, and is designed to influence, in ways desired by the **protagonist**, other human beings and, through them, some course of events.* (Schmid, 2011, p.125)

Já Ganor (1998) define o terrorismo como “*the intentional use of, or threat to use **violence** against civilian targets in order to **attain political aims***” (Schmid, 2011, p.135).

Para Martins (2010) existem dois tipos de definições de terrorismo, as que se baseiam nos objetivos e nos alvos do terrorismo e aquelas que se centram nos métodos do terrorismo. Alguns conceitos de terrorismo centram-se apenas nos objetivos que o definem mas, é nos meios usados para atingir esses objetivos que se encontram algumas diversidades (Ganor, 2002). É comum haver a comparação entre guerra de guerrilha e

terrorismo e por vezes não é fácil separar estas duas vertentes. Ganor (2002, p.288) faz a distinção entre estes dois termos:

*The aims of terrorism and guerrilla warfare may well be identical; but they are distinguished from each other by the means used – or more precisely, by the targets of their operations. The guerrilla fighter's targets are military ones, while the terrorist deliberately targets civilians.*

Desta forma, Ganor (2002) utiliza as vítimas como o fator de distinção entre terrorismo e guerrilha. Schmid (2011), em jeito de concordância e ao comparar terroristas com soldados, manifesta que geralmente os terroristas não andam uniformizados e escondem as suas armas, enquanto os guerrilheiros e soldados atuam em zonas de conflito, os terroristas atuam em tempo de paz e fora das zonas de conflito. É verdade que todos estes atores usam violência, mas os guerrilheiros e soldados concentram-se em forças de segurança que estão armadas e os terroristas atingem civis desarmados para provocar medo, terror (Schmid, 2011). Como Osama bin Laden proferiu “*We do not have to differentiate between military or civilian. As far as we are concerned, they [the Americans] are all targets*” (Schmid, 2011, p.23). Como Schmid (2004) indica, apesar de, por vezes, o terrorista arriscar a sua vida como um soldado isso não o torna num soldado. Para um terrorista ser equiparado a um soldado teria de obedecer às regras da guerra que exigem que civis e não-combatentes não sejam alvos deliberados. No entanto, é exatamente isto que os terroristas ignoram (Schmid, 2004).

É relevante referir que com base em leis e convenções internacionais, como a IV Convenção de Genebra em 1949, qualquer ataque deliberado a civis por forças militares em tempo de guerra é definido como um crime de guerra (Ganor, 2002). Isto porque se forças militares atingirem civis, em tempo de guerra, é por necessidade militar ou até por engano, são os chamados danos colaterais, é diferente de ataques intencionais a civis (Schmid, 2011).

Em concordância com a maioria dos académicos, Laqueur (1987) explica que o terrorismo:

*Is the use or the threat of use of violence, a method of combat, or a strategy to achieve certain targets, than it aims to induce a state of fear in the victim, that it is ruthless and does not conform with humanitarian rules, and that publicity is an essential factor in the terrorist strategy.* (Schmid, 2011, p.128)

Schmid traça uma separação entre “alvo de violência” e “alvo da influência” ao afirmar:

O que distingue o terrorismo das outras formas de violência política é a diferenciação, a separação, entre o alvo da violência, isto é, a vítima inocente ou não combatente, e o alvo da influência, isto é, a população em geral ou a elite dos decisores. (Martins, 2010, p.12)

A ação terrorista acaba por alcançar um alvo muito mais extenso do que o alvo que foi afetado no momento, ou seja é como se o alvo de violência (civis desarmados, as vítimas) fosse considerado um dano colateral necessário para atingir o alvo da influência. O terrorismo consegue chegar ao alvo de influência através do terror e da violência aplicada no alvo de violência, e é através do medo e incerteza que o terrorismo alcança a desejada propaganda.

Em comparação com Schmid, Ganor (2015) faz a distinção entre três tipos de públicos-alvo: a população de origem que os terroristas representam, a população alvo e, a população mundial. À população de origem é passada a mensagem com o objetivo de encorajar e levantar a moral; à população alvo é passada a mensagem oposta da mensagem da população de origem ou seja, tem como objetivo desmoralizar, espalhar o medo, cultivar a desconfiança no poder do Estado, destruir a autoimagem da população-alvo e impedir o Estado de tomar medidas operacionais contra a organização terrorista, ao mesmo tempo que cultiva a percepção de que a única maneira viável de recuperar a tranquilidade e segurança é cumprir com as exigências dos terroristas; à população mundial, cidadãos não envolvidos no conflito, é passada a mensagem com o objetivo de chamar a atenção para as causas e circunstâncias do conflito (Ganor, 2015).

De acordo com Schmid (2004), o terrorismo pode ser encarado através de diferentes perspectivas, designadamente, criminal, político, guerra, propaganda e, por fim, religioso. No entanto, independentemente da perspectiva, os atos terroristas não deixam de ser considerados ilegais pela comunidade internacional. De realçar que estes atos são igualmente considerados atos de violência e infrações às leis nacionais e internacionais que têm por base uma motivação política. Assim sendo, o motivo ou a intenção de um crime pode ser político mas o ato em si é considerado criminoso (Schmid, 2004).

Para além do terrorismo representar o uso de violência, também representa objetivos políticos a alcançar. A violência praticada pelos terroristas e a propaganda que

ambicionam representam características-chave da estratégia dos terroristas para produzir poder e forçar mudanças políticas (Copeland, 2001). Como explica Schmid (2004), uma vez que os terroristas desafiam o monopólio da violência do Estado e a sua habilidade para proteger os seus cidadãos, os atos terroristas obtêm significado político mesmo quando a motivação principal não é política mas sim religiosa, criminal ou até psicopatológica.

Quando se descreve o terrorismo as palavras propaganda e violência surgem sempre associadas, pois a sua junção representa o enorme poder da ameaça terrorista. Como Peter Kropotkin afirma, citado por Schmid (2004, p.205), *“the new idea seeps into people’s minds and wins converts. One such act may, in a few days, make more propaganda than thousand pamphlets. Above all, it awakens the spirit of revolt”*. O terrorismo cria uma ligação inseparável entre a violência e a propaganda, isto porque a violência visa a modificação do comportamento através da coerção e a propaganda visa o mesmo através da persuasão (Schmid, 2004). O terrorismo, ao usar violência contra uma vítima (alvo de violência), visa coagir e persuadir outros (alvo de influência). Os meios de comunicação social espalham as ações terroristas pelos alvos de influência através da propaganda do medo. Quanto mais notícias houver e quanto mais explícito for melhor, é como se o sucesso do ataque terrorista dependesse da quantidade de publicidade que recebe (Schmid, 2004). Pode-se concluir que se os meios de comunicação social não publicassem nenhuma notícia relacionada com ações terroristas, estas teria uma taxa de sucesso muito baixa, e desta forma o terrorismo nunca iria alcançar a tão desejada propaganda. Como Mark Juergensmeyer afirma, citado por Schmid (2004, p.209), *“terrorism without its horrified witnesses would be as pointless as a play without an audience”*.

Um ataque terrorista atua como uma espécie de provocação pois é raro o terrorista confrontar o Estado diretamente, ele prefere demonstrar aos cidadãos as fragilidades e impotência do Estado em protegê-los constantemente (Schmid, 2004).

Tal como Eric Morris e Alan Hoe (1987) explicam, o terrorismo é:

A ameaça ou **uso de violência extraordinária para fins políticos**. Tais atos, contudo, são simbólicos mais do que instrumentais e são praticados mais para **efeitos psicológicos** do que materiais. É este aspeto do conteúdo psicológico que constitui a chave para entender o terrorismo nos dias de hoje. A **propaganda** armada da violência é um “teatro” para o terrorista, onde **o alvo é a audiência**,

atingida por intermédio dos meios de comunicação social. Neste contexto, **a vítima simplesmente torna-se um símbolo**. (Martins, 2010, p.13)

Martins (2010) vai ao encontro da definição de Eric e Alan (1987) ao afirmar que a proclamação da existência de grupos terroristas está presente em todos os atos terroristas e que, por vezes, esses atos terroristas têm como objetivo imediato a ação de propaganda. Os meios de comunicação social funcionam como o meio de transporte do medo, entre o alvo de violência e o alvo de influência. O ataque intencional a civis não é apenas conveniente para os terroristas, é também mais eficaz pois gera medo e insegurança e capta a atenção dos meios de comunicação social. É desta forma que os grupos terroristas conseguem enviar a mensagem pretendida para os públicos-alvo (Ganor, 2015).

Para além do terrorismo se inserir na esfera da violência, criminalidade e da propaganda também se pode afirmar que o terrorismo também está presente na esfera da religião. Uma característica das práticas religiosas consiste no sacrifício (*sacrificium* em Latim ou seja, “tornar sagrado” (Schmid, 2004, p.210)), e o terrorista vê a vitimização terrorista exatamente como um sacrifício. Este pode traduzir-se através da morte de inocentes ou através de suicídio. De realçar que na situação de suicídio o terrorista considera-se um mártir por morrer em nome do ideal que acredita (Schmid, 2004). Muitas vezes, senão sempre, o suicídio acaba por apanhar inocentes que estavam no sítio errado à hora errada, mas que pelo olhar do terrorista são infiéis e inimigos. É através destes sacrifícios que os direitos humanos são brutalmente violados e onde é dado um significado sagrado à violência, o chamado “direito divino” (Schmid, 2004).

Recorrendo a Schmid (2004), podemos então depreender que um ato de violência pode ser criminoso e ao mesmo tempo político, tornando-o um crime político com repercussões políticas. Um ato terrorista pode ser cometido no contexto de guerra ou pode ser equiparado a um crime de guerra em tempo de paz. Um ato terrorista também pode ser um ato de comunicação propagandística de forma a impressionar uma audiência ou até alcançar outra audiência (alvo de influência), que se fosse de outra forma não prestaria atenção. Por último, um ato de violência política também pode ser interpretado como um sacrifício com conotações religiosas.

Migration and Home Affairs, Direção-Geral da Comissão Europeia, responsável pela política da UE em matéria de migração e assuntos internos e também pela política de segurança interna da UE, ao descrever o que considera como terrorismo refere que



tanto pode ser um ato individual como um ato de um Estado que viole os direitos humanos. Desta forma, considera o terrorismo como:

*The intentional and systematic use of actions designed to provoke terror in the public as a means to certain ends. Terrorism can be the act of an individual or a group of individuals acting in their individual capacity or with the support of a State. It may also be the act of a State, whether against the population (human rights violations such as forced labour, deportation, genocide, etc.), or in the context of an international armed conflict against the civil population of the enemy State. (International Organization for Migration, 2011, p.98)*

A definição de terrorismo desenvolvida por Ganor (2015) representa a complexidade e as alterações a que o terrorismo está sujeito. Segundo Ganor (2015, p.1):

*Terrorism is a dynamic, mutable phenomenon. It adapts to changes in the abilities and limitations of terrorist organizations, as well as to changes in their interests and motivations and those of their patrons and benefactors. A terrorist organization is a learning organization.*

## Capítulo II - O Combate ao Terrorismo na União Europeia

### 2.1. A ameaça terrorista na UE

O terrorismo não é um fenómeno novo, há mais de 200 anos que se manifesta. O termo terrorismo remonta a Revolução Francesa para caracterizar as práticas dos dirigentes revolucionários sob liderança de Robespierre entre Setembro de 1793 e Julho de 1794 (Martins, 2010). Considera-se que o terrorismo internacional atingiu uma dimensão alarmante entre finais dos anos 60, inícios da década de 1970, até à década de 1980 (Martins, 2010). O ataque terrorista nas Olimpíadas de Munique em 1972, com o massacre de atletas israelitas, marcou a transição do terrorismo nacional para o palco mundial (Copeland, 2001). Nesta altura prevaleciam movimentos ideológicos de esquerda e anarquistas como o *Baader-Meinhof* da Alemanha e as Brigadas Vermelhas em Itália, e movimentos nacionalistas como a *Euskadi Ta Askatasuna* ((ETA) Pátria Basca e Liberdade) de Espanha e França e o *Irish Republican Army* (IRA) na Irlanda (Martins, 2010).

A intensificação de atividade terrorista levou a Europa a unir-se e os Estados-Membros iniciaram uma cooperação intergovernamental no combate ao terrorismo. Em 1975 foi criado, por oficiais da polícia, o grupo Terrorismo, Radicalização, Extremismo e Violência Internacional (TREVI). Este grupo foi criado com o objetivo de trocar informações e fornecer assistência mútua no que diz respeito a terrorismo e crimes internacionais (Casale, 2008). Dois anos depois da criação do TREVI, com igual relevância na luta contra o terrorismo, em 1977 realizou-se a *European Convention on the Suppression of Terrorism* (Casale, 2008). Outro passo importante no combate ao terrorismo foi a criação de acordos cooperativos, como o Grupo de Trabalho da Polícia contra o Terrorismo e o Grupo Contra o Terrorismo (Casale, 2008).

O Tratado de Maastrich de 1992 igualou o terrorismo a um crime sério que precisava de se prever e combater através do desenvolvimento de ações comuns tais como: a cooperação entre forças policiais, autoridades alfandegárias e outras autoridades que se consideravam competentes, como a Europol; a cooperação entre autoridades judiciais e autoridades competentes dos Estados-Membros; e o aperfeiçoamento das regras de matéria penal (Bures, 2006). Apesar de todos os Estados-Membros condenarem o terrorismo mesmo antes dos atentados de 11 de Setembro, a UE só se dedicou à

construção de uma política adequada de combate ao terrorismo após os atentados nos EUA (Bures, 2006).

Em 1988 Osama bin Laden criou a Al-Qaeda, uma rede que conquistou o lugar de “centro coordenador e impulsionador do terrorismo islâmico internacional, surgindo como a primeira instituição privada clandestina capaz de apoiar e patrocinar grupos terroristas” (Martins, 2010, p.29). Foi a 11 de Setembro de 2001, com a ação terrorista ao World Trade Center executada pela Al-Qaeda e que causou mais de 3 mil mortos, que a comunidade internacional mudou a forma como via o terrorismo (Martins, 2010).

Após este ataque terrorista cometido contra a maior potência a nível mundial, a Al-Qaeda revelou-se como um “Estado virtual”, isto é:

Uma organização com algumas capacidades de um Estado, designadamente a de mobilizar, armar e enquadrar milhares de militantes, a de obter recursos materiais e logísticos avultados, a de dominar amplas redes de comunicação, a de organizar serviços de informação, de logística e apoios sociais para as famílias dos seus “mártires” ou para populações simpatizantes ou sob o seu controle, sem território próprio, nem população ao seu governo, nem infraestruturas importantes (...). (Martins, 2010 p.31)

Apesar dos atentados de 11 de Setembro terem sido direcionados aos EUA, foi considerado um ataque a todo o Ocidente, desde então o terrorismo internacional passou automaticamente para o topo da agenda política europeia (Casale, 2008). Desta forma, a 21 de Setembro de 2001, o Conselho Europeu adotou um Plano de Ação que consistiu na criação de diversas iniciativas consideradas relevantes no combate ao terrorismo, tais como a introdução de um mandato de detenção europeu, o reforço das atribuições da Europol e da Eurojust, a elaboração de uma definição “comum” de terrorismo, a interrupção de recursos financeiros de grupos terroristas e o reforço da segurança aérea (Bures, 2006).

Pode-se afirmar que no século XXI o terrorismo islâmico está a ser, a nível internacional, o mais dinâmico (Martins 2010). Salientam-se alguns dos ataques terroristas ocorridos na Europa: em 2004 em Espanha; em 2005 no Reino Unido; dois ataques efetuados no mesmo mês (Novembro) em 2015 em França; em 2016 na Bélgica e na Alemanha; e em 2017 vários atentados abalaram novamente o Reino Unido. Em 2005, o ataque terrorista que ocorreu em Londres, foi efetuado por indivíduos muçulmanos com nacionalidade inglesa. Até este momento, nacionais de um país europeu

nunca tinham participado num atentado terrorista desta dimensão nem atuado como terroristas suicidas (Martins, 2010).

As autoridades europeias e os Estados-Membros da UE, principalmente após os atentados de 2015 em França e conscientes da ameaça que os jihadistas europeus representavam, aumentaram as medidas de combate, prevenção e deteção de ataques terroristas, como também fortaleceram a supervisão de viagens de e para regiões onde exista violência jihadistas (Tomé, 2015).

Atualmente o Estado Islâmico tem poder sobre inúmeras pessoas e conseguiu reunir vários grupos de jihadistas por todo o mundo. Além disso, inspirou muitos lobos solitários e combatentes estrangeiros, o que levou ao aumento de ataques terroristas e número de vítimas (Tomé, 2015).

O termo “lobo solitário” foi popularizado no final dos anos 90 por defensores da supremacia branca, como Tom Metzger e Alex Curtis, de forma a incentivar a que outros defensores agissem sozinhos quando cometessem crimes violentos (Bakker & De Graaf, 2011). Bakker e De Graaf (2011) consideram que um lobo solitário é uma pessoa que age por conta própria, sem quaisquer ligações a uma organização, capaz de autonomamente estar inserida numa sociedade-alvo e com aptidão para se “ativar” a qualquer momento. O “Terrorismo Lobo Solitário” é a forma de terrorismo mais imprevisível pelo facto de o indivíduo agir sozinho, por evitar contato com outras pessoas e porque as suas intenções são difíceis de discernir. Isto faz com que seja extremamente difícil, para as agências de combate ao terrorismo e para as autoridades competentes dos Estados-Membros, detetar lobos solitários. Apesar de não estar ligado a uma organização, o lobo solitário pode ser inspirado por um determinado grupo, por exemplo através da Internet. Este tipo de “Terrorismo Lobo Solitário” que se auto-radicaliza, como foi o caso dos atentados de 2011 na Noruega, é um tipo de terrorismo que é considerado estar em ascensão (Bakker & De Graaf, 2011).

A evolução de grupos terroristas levou à necessidade de aperfeiçoar as medidas de combate ao terrorismo, como o combate à radicalização e financiamento do terrorismo, de forma a reprimir as infrações terroristas. O Estado Islâmico tornou-se numa das maiores ameaças à segurança internacional, e com isto a luta contra o terrorismo tornou-se numa prioridade para a UE. A ameaça terrorista já não é apenas uma ameaça externa, passou também a ser considerada uma ameaça interna (Tomé, 2015).

Na Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Março de 2017 relativo à luta contra o terrorismo, estão definidos os atos que correspondem a infrações terroristas. Estas infrações compreendem:

- a) “As ofensas contra a vida humana suscetíveis de causar a morte;
- b) As ofensas contra a integridade física da pessoa;
- c) O rapto ou a tomada de reféns;
- d) A destruição em massa de instalações governamentais ou públicas, dos sistemas de transporte, de infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, de plataformas fixas situadas na plataforma continental, de locais públicos ou propriedades privadas, suscetível de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos consideráveis;
- e) A captura de aeronaves, navios, ou outros meios de transporte coletivo ou de mercadorias;
- f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte o fornecimento ou a utilização de explosivos ou armas, incluindo armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares;
- g) A libertação de substâncias perigosas ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
- h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, de eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental que tenha por efeito pôr em perigo vidas humanas;
- i) A interferência ilegal no sistema referida no artigo 4.º da Diretiva 2013/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, nos casos em que seja aplicável o artigo 9.º, n.º3 ou o n.º4, alíneas b) ou c), dessa mesma diretiva, e a interferência ilegal nos dados referida no artigo 5.º dessa diretiva, nos casos em que seja aplicável o artigo 9.º, n.º4, alínea c), da mesma;
- j) A ameaça de praticar qualquer dos atos enumerados nas alíneas a) a i)” (União Europeia, 2017, artigo 3.º).

Todas estas infrações terroristas são “suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional” (União Europeia, 2017, artigo 3.º) quando praticadas com o objetivo de:

- a) “Intimidar gravemente uma população;
- b) Compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou a absterem-se de praticar um ato;
- c) Desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional” (União Europeia, 2017, artigo 3.º).

## 2.2. A estratégia antiterrorista da UE

Em 2005 foi estabelecida a estratégia antiterrorista da UE com a finalidade de combater o terrorismo a nível mundial de forma a criar uma Europa mais segura. Esta estratégia engloba quatro grandes pilares: **prevenir, proteger, perseguir e responder**. Através desta estratégia a UE compromete-se a combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos e tornar a Europa mais segura para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça (Conselho da União Europeia, 2005a).

O **primeiro pilar** da estratégia antiterrorista da UE (prevenir) tem como objetivo evitar a adesão ao terrorismo e combater os fatores que levam à radicalização e recrutamento. De forma a impedir que apareça novos grupos terroristas surgiu um plano centrado no combate à radicalização e recrutamento através da Internet, isto porque atualmente é o meio mais utilizado para comunicar e espalhar ideias radicais de forma rápida e simples. Este plano foca-se principalmente nos grupos que atualmente representam, e têm vindo a representar, uma ameaça para a UE como a Al-Qaeda e outros grupos baseados nesta rede (Conselho da União Europeia, 2005a).

Os principais objetivos do primeiro pilar da estratégia antiterrorista da UE resumem-se em estabelecer métodos que consigam identificar, e simultaneamente enfrentar, práticas que possam constituir uma ameaça, como é o caso do uso impróprio da Internet. Neste primeiro pilar é essencial: combater o recrutamento nas prisões e em cultos religiosos mediante a aplicação de legislação; promover a democracia através da resolução de conflitos e do diálogo entre culturas de forma a combater desigualdades; apostar na objetividade na discussão de problemas; e por último é fundamental trabalhar na produção de soluções políticas através da investigação e partilha de experiências (Conselho da União Europeia, 2005a).

O **segundo pilar** (proteger) tem como objetivo proteger os cidadãos e infraestruturas de forma a diminuir a sua fragilidade a ataques terroristas, nomeadamente através do reforço da segurança das fronteiras, dos transportes e de infraestruturas relevantes (Conselho da União Europeia, 2005b). De forma a dificultar a deslocação e o acesso à UE por parte de terroristas e sujeitos considerados suspeitos, a segurança nas fronteiras externas é reforçada mediante o desempenho da Frontex na produção e desenvolvimento de análises de risco (Conselho da União Europeia, 2005a)

A UE apostou na troca de informações a nível internacional entre parceiros e instituições no que diz respeito ao combate da propagação e tráfico de materiais destinados a ameaças nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas (Conselho da União Europeia, 2005a).

Em jeito de resumo, as principais prioridades do segundo pilar da estratégia antiterrorista consistem: na introdução de dados biométricos de forma a melhorar os passaportes da UE; em promover o uso do *Visa Information System* e do *Second Generation Schengen Information System*; colocar em prática as regras de segurança da aviação civil como também as regras de segurança marítima e portuária; e por último aceitar um plano europeu para a segurança de infraestruturas relevantes (Conselho da União Europeia, 2005a).

O **terceiro pilar** da estratégia antiterrorista da UE (perseguir) traduz-se na perseguição e investigação de terroristas dentro da UE e no seu exterior, na limitação de deslocações e comunicações, como também acabar com o financiamento a grupos terroristas (Conselho da União Europeia, 2005b). De realçar o *European Arrest Warrant* (EAW), um instrumento considerado ser bastante otimista na investigação de terroristas noutros países da UE. De forma a melhorar a cooperação, a UE considera essencial aperfeiçoar o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e a Europol e Eurojust. Os principais objetivos do terceiro pilar da estratégia antiterrorista baseiam-se: no fortalecimento a nível nacional das capacidades de combate ao terrorismo; em usufruir do trabalho efetuado pela Europol e pela Eurojust, e desta forma apostar na colaboração policial e judiciária; e por último, impedir que terroristas tenham acesso a armas e peças, ou outro tipo de materiais, para o fabrico de explosivos (Conselho da União Europeia, 2005a).

Relativamente ao EAW, Casale (2008) considera que foi provavelmente o instrumento legislativo mais importante na luta da UE contra o terrorismo após os atentados de 11 de Setembro, e o instrumento mais inovador do terceiro pilar da estratégia antiterrorista da UE. O objetivo do EAW consiste em melhorar a cooperação judiciária na UE, criando um sistema simplificado de entrega de condenados e suspeitos para efeitos de execução ou repressão de sentenças criminais, eliminando o atraso dos procedimentos de extradição bilaterais. De salientar que o EAW baseia-se na confiança entre os sistemas jurídicos de cada Estado-Membro da UE, e no reconhecimento mútuo das decisões dos tribunais nacionais (Casale, 2008).

**O quarto e último pilar** (responder) consiste em superar e diminuir os efeitos dos atentados terroristas, de forma a enfrentar as consequências e apoiar as vítimas desses mesmos atentados nas suas necessidades (Conselho da União Europeia, 2005b). É da responsabilidade dos Estados-Membros responder a atentados ocorridos no seu território. No entanto, a UE com o apoio da Comissão Europeia possui aptidão, se for necessário, para responder a uma emergência que possa ter afetado profundamente um Estado-Membro. As principais intenções no quarto pilar da estratégia antiterrorista consistem: na aprovação, em situações de crise, de dispositivos de coordenação a nível da UE; na melhoria da coordenação de organizações internacionais em resposta a ataques terroristas; e determinar o procedimento de apoio a vítimas de atentados terroristas. (Conselho da União Europeia, 2005a).

A UE considera fundamental que exista uma cooperação com países como os EUA, países do Norte de África e do Médio Oriente relativamente à concretização da estratégia antiterrorista da UE. No que diz respeito à cooperação com os EUA, a UE prevê a aplicação de acordos de Extradição<sup>3</sup> e Assistência Legal Mútua, o intercâmbio de dados *Personal Name Records* (PNR), e ainda melhorar a colaboração entre a Europol e as entidades americanas competentes, como também entre a Eurojust e o Departamento de Justiça Americano (Tomé, 2006).

De acordo com o Relatório (2017/2276 (INI)) sobre as relações entre a UE e a NATO de 25 de Maio de 2018, o Parlamento Europeu considera que ambas devem

---

<sup>3</sup> Atualmente encontra-se em vigor o Acordo Internacional entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição (Jornal Oficial da UE L181 de 19/07/2003).



cooperar de uma forma mais rigorosa para fortalecer os sistemas de defesa e segurança dos países membros, especialmente no que diz respeito ao combate ao terrorismo.

A estratégia antiterrorista da UE funciona como um reforço aos recursos nacionais e ao trabalho que é realizado pelos Estados-Membros, pois são estes os principais responsáveis por lutar contra o terrorismo (Conselho da União Europeia, 2005a). As autoridades judiciais, as forças policiais e de segurança são inteiramente controladas pelos Governos nacionais dos Estados-Membros, consequentemente as autoridades nacionais competentes são as responsáveis por fazer face aos desafios inerentes do combate ao terrorismo. Quanto mais os Estados-Membros aperfeiçoarem os seus recursos a nível interno, mais simples será a organização europeia e internacional (Tomé, 2006).

Ao longo dos anos têm sido desenvolvidos métodos de combate ao terrorismo, não só a nível nacional como também a nível internacional. No âmbito da Política Externa e de Segurança Comum foi criado o cargo de Coordenador da luta antiterrorista da UE. De acordo com o Conselho Europeu, o Coordenador da luta antiterrorista da UE está responsável por:

- a) “Coordenar os trabalhos do Conselho em matéria de luta contra o terrorismo;
- b) Fazer recomendações estratégicas e propor ao Conselho áreas de ação prioritárias;
- c) Acompanhar a implementação da estratégia antiterrorista da UE;
- d) Supervisionar todos os instrumentos da UE, apresentar relatórios ao Conselho e dar seguimento às decisões do Conselho;
- e) Trabalhar em coordenação com as instâncias preparatórias competentes do Conselho, a Comissão e o SEAE;
- f) Assegurar que a UE desempenha um papel ativo na luta contra o terrorismo;
- g) Melhorar a comunicação entre a UE e os países terceiros” (Conselho Europeu, 2020a).

Segundo Casale (2008), as conquistas mais importantes na luta da UE contra o terrorismo após o 11 de Setembro, a nível operacional, consistiram no reforço do papel da Europol, na criação da Eurojust e da Frontex, e na criação do cargo de Coordenador da luta antiterrorista da UE.

### 2.3. O combate à radicalização e recrutamento

De acordo com a Resolução do Parlamento Europeu de 25 de Novembro de 2015 sobre a prevenção da radicalização e do recrutamento de cidadãos europeus por organizações terroristas, mais de 5.000 cidadãos europeus viajaram para zonas de conflito, nomeadamente para a região do Médio Oriente e do Norte de África, para se juntarem a organizações terroristas. Estes cidadãos, chamados de “combatentes estrangeiros”, representam uma séria ameaça para a segurança dos Estados-Membros da UE (Parlamento Europeu, 2015).

O termo “combatente estrangeiro” não é uma invenção moderna. A Guerra Civil Espanhola (1936-1939) funciona como um exemplo, ao terem participado 50.000 voluntários de mais 50 países a representar ambos os lados do conflito. A expressão “combatente estrangeiro” foi oficialmente usada pela primeira vez para fazer referência aos combatentes que viajavam de fora das zonas de conflito para lutar pela Al-Qaeda no Afeganistão. Mais tarde, o mesmo termo foi empregue no contexto da insurgência liderada por terroristas que começou no Iraque em 2003 (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2019).

*Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights* define “combatente estrangeiro” como “*an individual who leaves his or her country of origin or habitual residence to join a non-State armed group in an armed conflict abroad and who is primarily motivated by ideology, religion, and/or kinship*” (UNODC, 2019, p.11). A primeira grande aparição do termo “*Foreign Terrorist Fighters*” (FTFs) surgiu na Resolução 2170 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em Agosto de 2014. Em Setembro do mesmo ano, após um mês da adoção da Resolução 2170, foi adotada a Resolução 2178 para enfrentar a crescente ameaça que os FTFs representam (UNODC, 2019). Esta última Resolução determina que:

*Foreign terrorist fighters are individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict, and resolving to address this threat.* (United Nations Security Council, 2014b, p.2)

De forma a facilitar o combate ao terrorismo na UE é necessário compreender os fatores que conduzem à radicalização e ao recrutamento terrorista, aplicar medidas que contrariem este fenómeno e combater o crescimento do terrorismo de inspiração jihadista.

Conforme a Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 21 de Setembro de 2005 sobre o recrutamento de terroristas, “radicalização violenta é o fenómeno em virtude do qual as pessoas aderem a opiniões, pontos de vista e ideias suscetíveis de as levar à prática de atos terroristas” (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, p.2). Em concordância, a Resolução do Parlamento Europeu de 25 de Novembro de 2015, sobre a prevenção da radicalização e do recrutamento de cidadãos europeus por organizações terroristas, expõe que a “radicalização descreve o fenómeno que consiste na adesão de algumas pessoas a opiniões, pontos de vista e ideias caracterizados pela intolerância e que podem levar ao extremismo violento” (Parlamento Europeu, 2015, p.2).

No Parecer do Comité das Regiões Europeu (2017), é solicitado à Comissão Europeia a procura de uma definição comum de radicalização violenta para que exista uma melhor abordagem do problema. Desta forma, o Comité define radicalização como “o fenómeno segundo o qual as pessoas consideram legítimo o uso da violência ou a usam para alcançar os seus objetivos políticos, objetivos esses que são contrários à democracia e aos direitos fundamentais que lhe subjazem” (Comité das Regiões Europeu, 2017, p.2).

Apesar do combate à radicalização e recrutamento seja da responsabilidade dos Estados-Membros, é essencial a colaboração da UE para que essencialmente exista um intercâmbio eficaz de informações entre autoridades competentes, e o desenvolvimento de boas práticas a nível nacional e europeu. A UE considera que é necessário privilegiar a aplicação de medidas preventivas, e posteriormente apostar em métodos de combate à radicalização e ao recrutamento terrorista que para terem sucesso têm de estar correlacionados a programas de integração, inclusão social e de desradicalização de combatentes estrangeiros que regressam ao Estado-Membro de origem (Parlamento Europeu, 2015).

Cada Estado-Membro da UE intensificou as suas próprias medidas para lidar com o problema da radicalização violenta através do fortalecimento do código penal, de medidas administrativas e ferramentas de *software*, como campanhas de combate à radicalização. Os Estados-Membros que são mais afetados tanto pela radicalização e recrutamento terrorista, como pelo regresso de FTFs à UE, têm a capacidade para cooperarem diretamente uns com os outros, fora do quadro da UE, no combate a esta ameaça (Parlamento Europeu, 2016).

De forma a prevenir a radicalização e o recrutamento para grupos terroristas, a UE aprovou em 2005 a Estratégia de Combate à Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo. Esta foi atualizada em Novembro de 2008 e novamente a Junho de 2013, tendo sido revista em 2014. A Estratégia de Combate à Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo tem como objetivo “combater a radicalização e o recrutamento ao mesmo tempo que considera as novas tendências como o fenómeno dos terroristas solitários, dos combatentes estrangeiros e a crescente utilização das redes sociais pelos terroristas” (União Europeia, 2018b).

Em 2011 foi criada, pela Comissão Europeia, a *Radicalisation Awareness Network* (RAN) composta por profissionais e especialistas por toda a UE aptos para trocar conhecimentos, experiências e abordagens de forma a prevenir e combater a radicalização e o recrutamento terrorista (Migration and Home Affairs, s.d.-b). Estes especialistas são o primeiro ponto de contato profissional para indivíduos que estão em risco. Como explica Cecilia Malmström em nome da Comissão Europeia, os objetivos gerais da RAN “consistem em facilitar a cooperação, permitir a partilha de experiências e boas práticas entre os grupos e intervenientes próximos dos indivíduos mais vulneráveis, e comunicar as técnicas para contestar o discurso terrorista” (Parlamento Europeu, 2011).

De forma a fortalecer os métodos de prevenção e combate à radicalização e recrutamento terrorista, foi criado em 2017 o Grupo de Peritos de Alto Nível sobre radicalização. Este Grupo é composto por: autoridades competentes dos Estados-Membros; Europol; Eurojust; *European Union Agency for Fundamental Rights*; RAN; *European External Action Service*; e pelo Coordenador da luta antiterrorista da UE (Comissão Europeia, 2017, artigo 3.º).

O Grupo de Peritos de Alto Nível sobre radicalização tem a responsabilidade de recomendar a melhor forma dos Estados-Membros cooperarem com as entidades competentes em matéria de combate à radicalização e recrutamento terrorista, e de apoiar a Comissão Europeia não só no desenvolvimento de políticas de prevenção e combate à radicalização violenta, como também na análise de novos métodos de cooperação e aplicação de boas práticas na União (Comissão Europeia, 2017, artigo 2.º).

De forma a eficazmente combater a radicalização e o recrutamento terrorista é necessário conhecer os métodos de radicalização e recrutamento utilizados e ir acompanhando a evolução a que estão sujeitos. Atualmente é cada vez mais comum o uso

da Internet, e principalmente das redes sociais, para comunicar e transmitir ideologias. A Estratégia de Combate à Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo já demonstrava a sua preocupação ao explicar:

A Internet e as redes sociais podem ser utilizados para a difusão de material de propaganda, a angariação de fundos, o recrutamento e a comunicação com indivíduos com ideias afins, mas também como um campo de treino virtual, bem como um meio de intercâmbio de competências e *know-how*. (Conselho da União Europeia, 2014, p.9)

Existem outros locais e meios utilizados para recrutar indivíduos, tais como as escolas, madrassas, Universidades, mesquitas, prisões, propaganda jihadista online ou pessoalmente, em circuitos sociais e em grupos criminosos ou delinquentes (Matos, 2020, p.240).

De acordo com o TE-SAT 2020, grupos de comunicação privados e aplicações de mensagens encriptadas tornaram-se os métodos eleitos para comunicar em grupo, onde a radicalização pode ser reforçada e consequentemente levar ao planeamento de atentados terroristas (Europol, 2020). A *European Union Internet Referral Unit* (EU IRU) também contribui para o combate à radicalização e ao recrutamento terrorista ao investigar e detetar conteúdos perversos na Internet e nas redes sociais, como a publicação de atos terroristas e de extremismo violento, que têm como objetivo a propaganda e o recrutamento de seguidores.

## **2.4. O combate ao financiamento do terrorismo**

Somente após os atentados terroristas de 11 de Setembro é que o combate ao financiamento do terrorismo ganhou força e se tornou num elemento central na “*War on Terror*” declarada em 2001 pelo Presidente dos EUA George W. Bush. Os Governos nacionais rapidamente adotaram medidas inovadoras com o objetivo de obter uma melhor perceção de fluxos monetários suspeitos e de redes terroristas (Wesseling, 2016, p.1).

É um facto que os terroristas precisam de dinheiro e outros bens para adquirir armamento, para viajar e arranjar alojamento para planear e executar ataques terroristas, e para se desenvolverem como organização. Interromper e prevenir estes fluxos financeiros que promovem o terrorismo é um dos métodos mais eficazes de o combater (Financial Action Task Force, s.d).

O financiamento do terrorismo e o branqueamento de capitais representam uma grande ameaça ao sistema financeiro da UE. A progressiva ligação entre a criminalidade organizada e o terrorismo, reportada pela ONU e pela Europol, representa igualmente uma ameaça para a segurança da UE (União Europeia, 2018a). A Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Maio de 2015 define o financiamento do terrorismo como:

O fornecimento ou a recolha de fundos, por qualquer meio, direta ou indiretamente, com a intenção de os utilizar, ou com conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para praticar umas das infrações previstas nos artigos 1.º ao 4.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI<sup>4</sup> do Conselho. (União Europeia, 2015, artigo 1.º)

Importa destacar as Unidades de Informação Financeira (UIF) que constituem uma componente essencial na identificação de operações financeiras de redes terroristas e na deteção dos seus financiadores. Cada Estado-Membro da UE criou uma UIF com os seguintes objetivos:

Recolher e analisar a informação que recebem com o intuito de estabelecer ligações entre operações suspeitas e a atividade criminoso subjacente, a fim de prevenir e combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e difundir os resultados das suas análises, bem como informações adicionais às autoridades competentes sempre que haja motivos para suspeitar de branqueamento de capitais, de infrações subjacentes associadas ou de financiamento do terrorismo. (União Europeia, 2018a, p.4)

Em Portugal a UIF está incluída na orgânica da Polícia Judiciária, exposta no Decreto-Lei n.º 137/2019 de 13 de Setembro de 2019 (Presidência do Conselho de Ministros, 2019).

Outro instrumento igualmente significativo na luta contra o financiamento do terrorismo é o *Financial Action Task Force* (FATF). Este Grupo foi criado em 1989 e consiste num organismo internacional que engloba um grupo de trabalho intergovernamental com o objetivo de desenvolver políticas de combate ao financiamento do terrorismo e ao branqueamento de capitais (Conselho Europeu, 2020b). O FATF

---

<sup>4</sup> A Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho foi substituída pela Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Março de 2017. As infrações previstas nos artigos 1.º ao 4.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI correspondem às infrações nos artigos 3.º e 4.º da Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho que está atualmente em vigor.

desenvolveu um padrão internacional através do desenvolvimento de recomendações composto por diversas medidas que os países membros devem implementar de forma a combater o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo, e o financiamento e proliferação de armas de destruição maciça (Financial Action Task Force, 2020).

## **2.5. PNR como ferramenta de combate ao terrorismo**

A 21 de Abril de 2016 o Conselho Europeu acolheu a diretiva da UE alusiva aos dados PNR com o objetivo de tratar e regular a transmissão dos dados PNR das transportadoras aéreas para as autoridades nacionais competentes (Conselho Europeu, 2020d). A Comissão Europeia apresentou o sistema PNR da UE como uma ferramenta importante no combate ao terrorismo e ao crime organizado (Leonard, 2015).

Segundo o Coordenador da luta antiterrorista da UE (Gilles de Kerchove) “*given the threat posed by terrorists travelling from and into the EU and within the EU, an EU system for collecting and processing PNR data by the Member States would be of great value*” (Council of the European Union, 2011, p.28).

De acordo com a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Abril de 2016, o PNR consiste num:

Registo das formalidades de viagem impostas a cada passageiro que contém as informações necessárias para permitir o tratamento e o controlo das reservas feitas pelas transportadoras aéreas participantes relativamente a cada viagem reservada por uma pessoa ou em seu nome, quer o registo conste dos sistemas de reserva, dos sistemas de controlo das partidas utilizado para efetuar o controlo dos passageiros embarcados nos voos, ou de sistemas equivalentes que ofereçam as mesmas funcionalidades. (União Europeia, 2016a, artigo 3.º)

Os dados contidos no PNR, enumerados na totalidade no Anexo I, consistem em informações pessoais tais como, “o nome do passageiro, as datas de viagem, os itinerários, os assentos, as bagagens, os contactos e o método de pagamento” (Conselho Europeu, 2020d).

Relativamente à utilização de dados PNR, a Diretiva (UE) 2016/681 de 27 de Abril de 2016 prevê que estes só possam ser tratados para prevenção, deteção,

investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que sejam relativos a voos extra e intra-UE<sup>5</sup>.

Em cada Estado-Membro foi criado uma Unidade de Informações de Passageiros (UIP) para receber os dados PNR entregues pelas transportadoras aéreas. Estes dados são conservados nas UIP durante cinco 5 anos a partir da sua transferência, e após este período são destruídos. Passados 6 meses após a transferência os dados ficam anonimizados (União Europeia, 2016a).

A UIP é responsável pela recolha, conservação, tratamento e envio dos dados PNR às autoridades competentes<sup>6</sup>, como também pelo intercâmbio dos dados PNR e dos respetivos resultados do tratamento com as UIP dos outros Estados-Membros e com a Europol. As transportadoras aéreas são responsáveis por enviar, por via eletrónica, os dados PNR entre 24 a 48 horas antes da hora de partida do voo e logo após o encerramento do voo (União Europeia, 2016a).

É previsto que através do uso eficaz dos dados PNR se consiga prevenir, identificar e investigar infrações terroristas, e consequentemente proteger e fortalecer a segurança interna. Os dados PNR são transferidos através de dois métodos:

- a) *Pull* (ou método de transferência por extração): quando um Estado-Membro solicita dados PNR, as autoridades competentes desse mesmo Estado têm permissão para entrar no sistema de reserva da transportadora aérea e tirarem uma cópia da informação necessária para a investigação em curso (União Europeia, 2016a).
- b) *Push* (ou método de transferência por exportação): são as próprias transportadoras aéreas que exportam os dados PNR solicitados pelas autoridades competentes de

---

<sup>5</sup> A Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Abril de 2016 define **voo extra-UE** como “um voo regular ou não regular efetuado por uma transportadora aérea a partir de um país terceiro e programado para aterrar no território de um Estado-Membro, ou a partir do território de um Estado-Membro e programado para aterrar num país terceiro, incluindo, em ambos os casos, os voos com escala no território de Estados-Membros ou de países terceiros” e **voo intra-UE** como “um voo regular ou não regular efetuado por uma transportadora aérea a partir do território de um Estado-Membro, programado para aterrar no território de um ou mais Estados-Membros, sem escala no território de um país terceiro” (União Europeia, 2016a, artigo 3.º).

<sup>6</sup> De acordo com a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Abril de 2016 “cada Estado-Membro adota uma lista das autoridades competentes habilitadas a solicitar às UIP ou a delas receber dados PNR ou o resultado do tratamento de tais dados, a fim de analisar mais minuciosamente essas informações ou de tomar medidas apropriadas para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave” (União Europeia, 2016a, artigo 7.º).



um Estado, mantendo assim o controlo sobre os dados que são transferidos. Este método é o que garante um nível mais elevado de proteção de dados PNR e é de uso obrigatório para as transportadoras aéreas (União Europeia, 2016a).

O intercâmbio de dados PNR não se realiza apenas entre os Estados-Membros da UE. Existem acordos entre a UE e os EUA, Austrália e Canadá, que permitem que as transportadoras da UE enviem dados PNR para estes países, e vice-versa. Em Fevereiro de 2020 o Conselho Europeu deu um passo em direção a um acordo PNR entre a UE e a China ao concordar com o início das negociações entre estas duas potências (Conselho Europeu, 2020d). A transferência de informações revela-se bastante importante no combate ao terrorismo pois as atividades terroristas, muitas vezes, requerem viagens internacionais.

Em Portugal, de acordo com a Lei n.º 21/2019 de 25 de Fevereiro de 2019, é no Gabinete de Informações de Passageiros (GIP) que é feita a recolha e o intercâmbio dos dados PNR. É neste Gabinete que as transportadoras aéreas transferem os dados PNR, de voos extra-UE e intra-UE, para a base de dados do GIP (Assembleia da República, 2019b).

O GIP é composto por elementos da Guarda Nacional Republicana (GNR), da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Polícia Judiciária, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e da Autoridade Tributária e Aduaneira, com a possibilidade de incluir um elemento da Polícia Marítima. O GIP está inserido no Ponto Único de Contato para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) e é aqui que se efetua o intercâmbio e tratamento dos dados PNR (Assembleia da República, 2019b). O PUC-CPI:

É responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados” (Cabeço, 2017).

### **2.5.1. A controvérsia do acordo PNR EUA-UE**

Após os atentados de 11 de Setembro os EUA sentiram a necessidade de ter acesso a novos dados PNR para investigar e impedir novos ataques.

A 28 de Maio de 2004 foi assinado o acordo PNR EUA-UE de forma a legitimar a transferência de dados PNR para as autoridades americanas competentes. No entanto, o Parlamento Europeu opôs-se a este acordo exigindo que o Tribunal de Justiça o anulasse pelo facto de violar os direitos de privacidade dos cidadãos da UE (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014). Consequentemente, o acordo foi cancelado pelo Tribunal de Justiça em Maio de 2006.

De forma a corrigir as lacunas registadas anteriormente, a UE e os EUA assinaram dois acordos com dois propósitos diferentes “em primeiro lugar, proporcionar uma base legal para a divulgação de dados PNR às autoridades dos Estados Unidos e em segundo lugar, assegurar um nível adequado de proteção de dados no país destinatário” (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014, p.149).

Em Abril de 2012 foi adotado um novo acordo entre os EUA e a UE, que substituiu o acordo PNR EUA-UE sobre a utilização e a transferência dos registos de identificação dos passageiros para a prevenção, deteção, investigação e procedimento penal de infrações terroristas e crimes graves (Milt, 2017). Este acordo já limita e clarifica que o uso das informações cinge-se à prevenção e combate do terrorismo e da criminalidade transnacional grave (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014).

Após os atentados terroristas de Paris em 2015 e devido às novas preocupações de ameaças à segurança interna da UE, foi adotada a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (Milt, 2017). Esta Diretiva “respeita os direitos fundamentais e os princípios enunciados na Carta, em especial o direito à proteção de dados pessoais, o direito ao respeito pela vida privada e o direito à não discriminação, consagrados nos artigos 8.º, 7.º e 21.º da mesma” (União Europeia, 2016a, p.5).

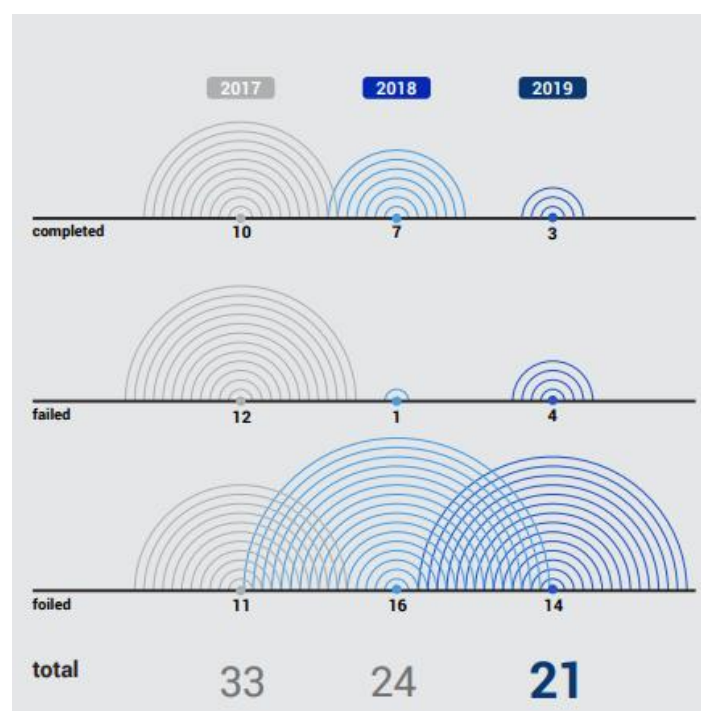
## **2.6. O terrorismo na UE entre 2017 e 2019**

De acordo com a Europol, a principal preocupação dos Estados-Membros da UE é o terrorismo jihadista e as viagens de e para zonas de conflito realizadas por FTFs. Apesar de terem ocorrido alguns ataques terroristas sem ligação ao jihadismo, este é

responsável pela maioria das fatalidades resultantes de ataques jihadistas (Europol, s.d.-e).

De acordo com o TE-SAT 2020, a Europol define jihadismo como uma subcorrente violenta de salafismo, um movimento revivalista muçulmano sunita que rejeita a democracia, argumentando que a legislação humana está em desacordo com a ideia de que Deus é o único legislador. Os jihadistas pretendem criar um Estado Islâmico governado apenas pela lei religiosa islâmica (conhecida por *Sharia*). O termo jihadismo refere-se a uma ideologia violenta que explora os tradicionais conceitos islâmicos (Europol, 2020).

Relativamente ao terrorismo jihadista, o número total de ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) ocorridos na UE diminuíram significativamente de 2017 para 2018 e ligeiramente de 2018 para 2019 (Figura 1).



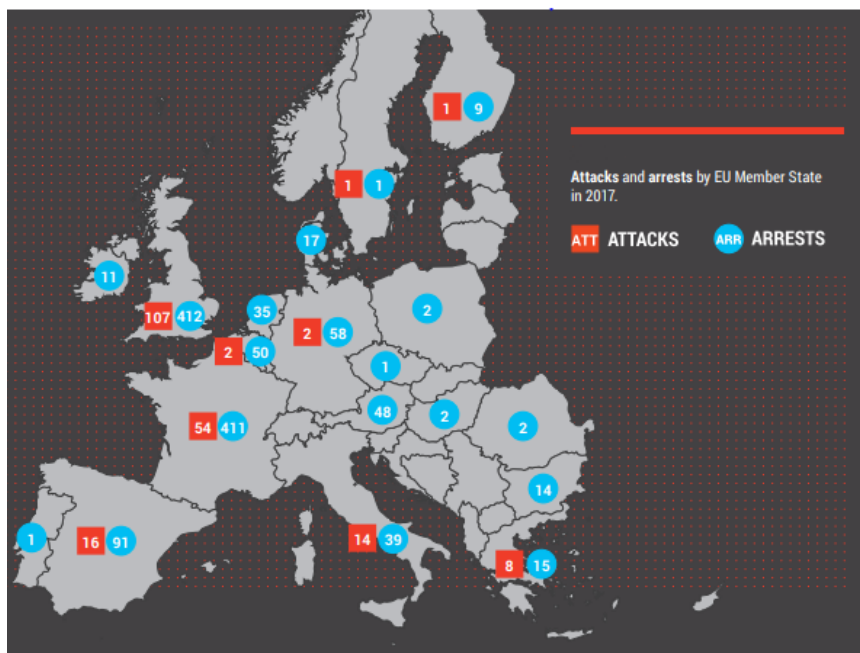
**Figura 1:** Terrorismo jihadista (ataques terroristas concluídos, falhados e impedidos) em 2017, 2018 e 2019. Fonte: TE-SAT 2020.

De acordo com o TE-SAT 2018:

- Em 2017 ocorreram no total 205 ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e 1 219 detenções por suspeita de prática de atividades relacionadas

com terrorismo na UE (Figura 2). O Reino Unido registou o número mais elevado de ataques terroristas, seguindo-se França, Espanha, Itália e Grécia.

- b) Em 2017, 68 pessoas morreram e 844 ficaram feridas devido a ataques terroristas na UE. De salientar que 62 das 68 mortes e 819 dos 844 feridos resultaram de ataques jihadistas (Europol, 2018c).

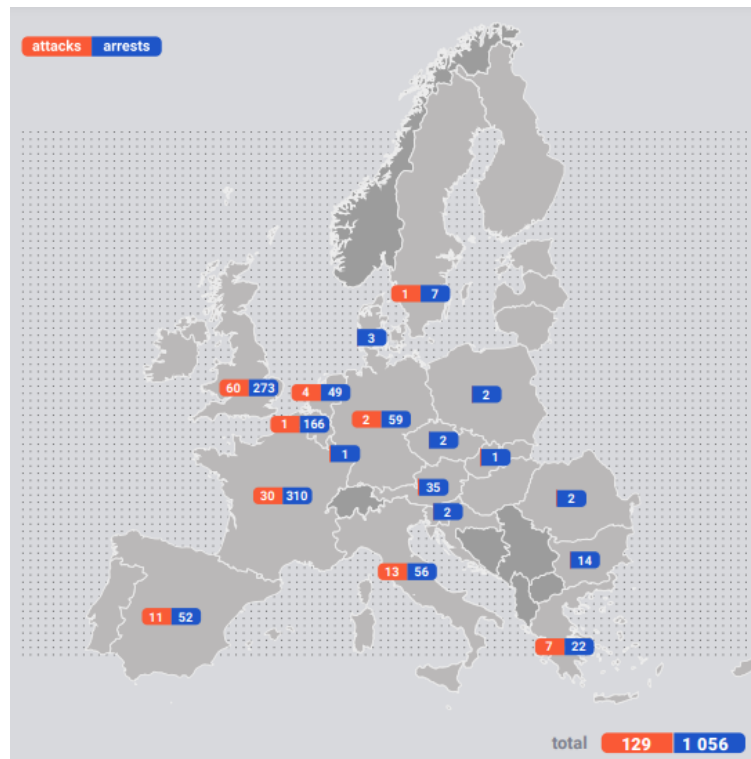


**Figura 2:** Ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e detenções nos Estados-Membros da UE em 2017. Fonte: TE-SAT 2018.

Em comparação com o ano de 2017, em 2018 os Estados-Membros registaram menos ataques terroristas e menos detenções de suspeitos de prática de atividades terroristas. De acordo com o TE-SAT 2019:

- a) Em 2018 ocorreram no total 129 ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e 1 056 detenções por suspeita de prática de atividades relacionadas com terrorismo na UE (Figura 3). O Reino Unido registou o número mais elevado de ataques terroristas em 2018, seguindo-se França, Itália, Espanha, Grécia, Holanda, Alemanha, Bélgica e Suécia;
- b) Em 2018, 13 pessoas morreram e 53 ficaram feridas devido a ataques terroristas na UE. De salientar que estes 13 óbitos ocorreram em resultado de ataques jihadistas;

- c) Todos os ataques terroristas ocorridos nos Estados-Membros da UE em 2018 foram ataques jihadistas cometidos por indivíduos que atuaram sozinhos (Europol, 2019).

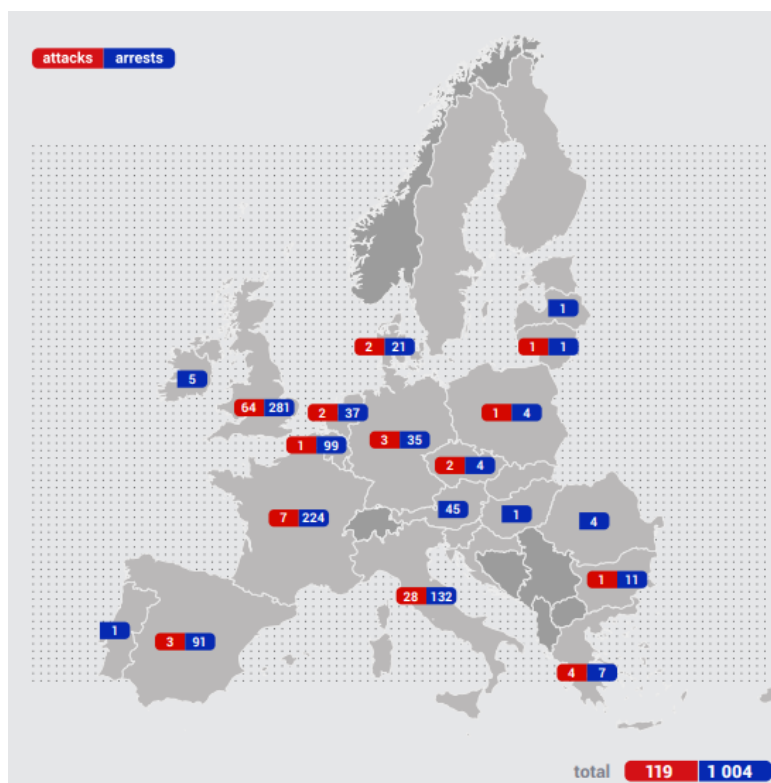


**Figura 3:** Ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e detenções nos Estados-Membros da UE em 2018. Fonte: TE-SAT 2019.

De acordo com o TE-SAT 2020:

- O número total de ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) continuaram a diminuir na UE em 2019 devido à contínua redução de ataques terroristas etno-nacionalista e separatistas;
- Em 2019 ocorreram no total 119 ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e 1 004 detenções por suspeita de prática de atividades relacionadas com terrorismo na UE (Figura 4). Reino Unido, Itália, França, Espanha e Bélgica reportaram os valores mais elevados.

- c) Em 2019, 10 pessoas morreram (menos que em 2018) e 27 ficaram feridas devido a ataques terroristas na UE (Europol, 2020).



**Figura 4:** Ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e detenções nos Estados-Membros da UE em 2019. Fonte: TE-SAT 2020.

Podemos concluir que houve uma diminuição significativa de 2017 para 2018 relativamente ao número de ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos), e consequente diminuição do número de mortes e feridos. De 2018 para 2019 houve uma ligeira diminuição, de 129 para 119 ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos), respetivamente.

Ao longo destes três anos (2017, 2018 e 2019), apesar do número de detenções ter diminuído ligeiramente registaram-se sempre mais de mil detenções de suspeitos por ano.

Por último, é relevante destacar o facto do Reino Unido, pelo menos entre 2017 e 2019, ter sido o país da UE a registar o número mais elevado de ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos), e de ter efetuado o maior número de detenções a suspeitos por praticarem atividades relacionadas com terrorismo, exceto em 2018 com França a registar o maior número de detenções na UE.

### **Capítulo III - Agências europeias de combate ao terrorismo – Europol, Eurojust e Frontex**

Ao longo dos anos a UE tem vindo a trabalhar numa cooperação mais eficiente e segura entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e as agências da UE. É através de algumas destas agências que a UE tem vindo a alcançar a tão desejada cooperação internacional. De destacar a Europol, Eurojust e Frontex, entre outras, como as agências que contribuem em grande escala para o combate ao terrorismo.

#### **3.1. Europol**

##### **3.1.1. Génese e evolução**

Em 1995, com base no artigo K.3 do Tratado da UE, foi prevista a criação do Serviço Europeu de Polícia – Europol (Conselho da União Europeia, 2009). No entanto, foi só a partir de 1 de Julho de 1999 que a Europol iniciou as suas atividades (Conselho da União Europeia, 1995b).

De acordo com a Convenção da Europol de 1995, a Europol tinha como objetivo:

Melhorar a eficácia dos serviços competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e combate ao terrorismo, ao tráfico de estupefacientes e a outras formas graves de criminalidade internacional, quando haja indícios concretos da existência de uma estrutura ou de uma organização criminosa e quando dois ou mais Estados-Membros sejam afetados por essas formas de criminalidade de modo tal que, pela amplitude, gravidade e consequências dos atos criminosos, seja necessária uma ação comum por parte dos Estados-Membros. (Conselho da União Europeia, 1995a, artigo 2.º)

Primeiramente a Europol encarregou-se da “prevenção e luta contra o tráfico de estupefacientes, a criminalidade ligada a material nuclear e radioativo, as redes de imigração clandestina, o tráfico de seres humanos e o tráfico de veículos roubados” (Conselho da União Europeia, 1995a, artigo 2.º), e posteriormente (dois anos após a entrada em vigor da Convenção da Europol de 1995) encarregou-se de infrações ligadas ao terrorismo.

A Europol tinha como funções: contribuir para o processo de intercâmbio de informações entre Estados-Membros; recolher e analisar dados e informações; e manter a comunicação com os serviços competentes dos Estados-Membros e divulgar aos

mesmos qualquer informação que pudesse ser pertinente para as investigações (Conselho da União Europeia, 1995a, artigo 3.º).

Nos anos 2000, 2002 e 2003 a Convenção da Europol de 1995, que deu origem ao Serviço Europeu de Polícia, sofreu alterações através de três protocolos.

No protocolo de 2000, de 30 de Novembro de 2000, foi aprovado “alargar as competências da Europol ao branqueamento de capitais em geral, independentemente do tipo de infração que esteja na origem do branqueamento dos produtos do crime” (Conselho da União Europeia, 2000, p.1), como também aumentar a possibilidade da Europol auxiliar os Estados-Membros no combate a este tipo de crime.

No protocolo de 2002, a 28 de Novembro de 2002, foi acordado a “necessidade de permitir a participação da Europol em equipas de investigação conjuntas e de adotar medidas que permitam à Europol solicitar aos Estados-Membros que iniciem investigações em casos concretos” (Conselho da União Europeia, 2002a, p.2).

Por último, no protocolo de 27 de Novembro de 2003, intensificou-se o apoio operacional por parte da Europol às autoridades policiais nacionais e constatou-se que a Europol “necessita do apoio e dos meios necessários para funcionar efetivamente como ponto fulcral da cooperação policial europeia” (Conselho da União Europeia, 2004a, p.4). Com estas alterações a Europol começa a consultar o Parlamento Europeu relativo a iniciativas de qualquer Estado-Membro, e a Presidência do Conselho da Europol poderá “debater questões gerais relacionadas com a Europol” (Conselho da União Europeia, 2004a, artigo 34.º).

De modo a reforçar as capacidades das entidades competentes dos Estados-Membros na luta contra a criminalidade grave, a 1 de Janeiro de 2010 entrou em vigor a Decisão do Conselho 2009/371/JAI de 6 de Abril de 2009. Esta Decisão estabelece a Europol “enquanto organismo da União, financiado a partir do orçamento geral da União Europeia (...)” (Conselho da União Europeia, 2009), e revoga a Convenção da Europol de 1995 reformulando assim os objetivos e competências da mesma. Desta forma, os objetivos da Europol, representados na Convenção da Europol de 1995 e citados anteriormente, foram reforçados e a Europol passou a ter como objetivo oficial:

Apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e combate à criminalidade



organizada, ao terrorismo e a outras formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros. (Conselho da União Europeia, 2009, artigo 3.º)

Relativamente às funções da Europol, esta mantém as mesmas referidas na Convenção da Europol de 1995, mas com a Decisão do Conselho 2009/371/JAI a Europol viu as suas funções reforçadas, constando as seguintes: recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de dados e informações; elaboração de análise e apreciação da ameaça da criminalidade organizada; apoio às investigações nos Estados-Membros; solicitação às autoridades competentes dos Estados-Membros para iniciarem investigações; e em casos especiais a Europol também pode sugerir a criação de equipas de investigação conjuntas (Conselho da União Europeia, 2009, artigo 5.º).

A Decisão do Conselho 2009/371/JAI foi revogada pelo novo Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Maio de 2016. Este Regulamento originou a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), e veio aperfeiçoar alguns princípios presentes na Decisão do Conselho 2009/371/JAI, como a ampliação dos objetivos da Europol.

De acordo com o Regulamento (UE) 2016/794, atualmente a Europol tem como objetivos:

Apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e luta contra a criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros, o terrorismo e formas de criminalidade que afetem um interesse comum abrangido por uma política da União. (União Europeia, 2016c, artigo 3.º)

Com esta alteração, para além de a Europol cooperar na prevenção do terrorismo e de formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros (anteriormente exposto na Decisão do Conselho 2009/371/JAI), passa também a colaborar com os Estados-Membros na prevenção de formas de criminalidade (expostas no Anexo II) que afetem um interesse comum abrangido por uma política da União.

Relativamente às funções da Europol, que foram novamente reforçadas, podemos constatar que a Europol manteve as funções expostas na Decisão do Conselho 2009/371/JAI, mas com a aplicação do Regulamento (UE) 2016/794 verificou-se o aumento de responsabilidades e o reforço de funções. A Europol incorpora as seguintes funções: recolha, conservação, tratamento, análise e intercâmbio de dados e informações,

incluindo as criminais; coordenação, organização e realização de investigações e ações operacionais; participação em equipas de investigação conjuntas; colaboração com organismos da União e com o Organismo Europeu de Luta Antifraude; capacidade para desenvolver centros da União; e desenvolver e entregar análises estratégicas e avaliações de ameaças ao Conselho e à Comissão Europeia de forma a colaborar, a nível operacional, na implementação de prioridades estratégicas (União Europeia, 2016c).

As transformações que a Europol foi sujeita ao longo dos anos culminaram no Regulamento que está atualmente em vigor (Regulamento (UE) 2016/794), e que representa o reforço da eficiência e dos poderes da Europol.

### **3.1.2. Sistemas de Informação da Europol**

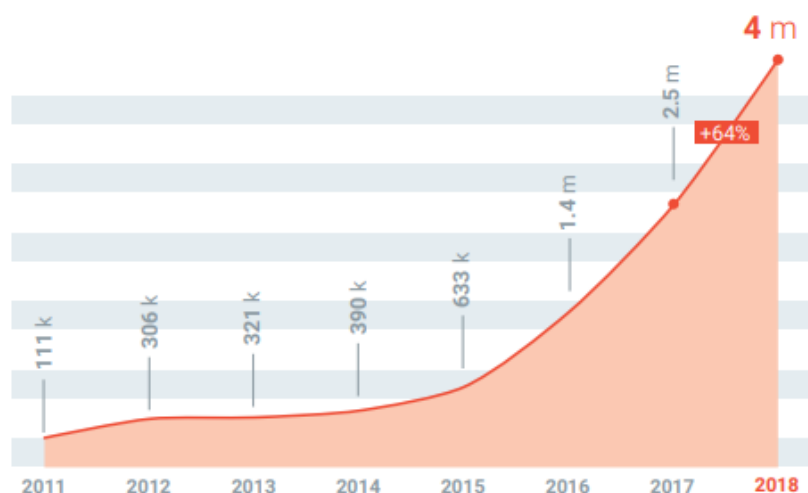
#### **3.1.2.1. EIS**

O *Europol Information System* (EIS) consiste numa base de dados que contém informação criminal a nível internacional, dados sobre terrorismo, informações relativas a suspeitos e condenados, estruturas criminais, crimes, e também inclui informações dos meios usados para cometer esses crimes (Europol, s.d.-c).

O EIS pode ser usado para analisar informações sobre uma pessoa, ou até um objeto que possam ter interesse para uma investigação. As informações contidas no EIS estão armazenadas em diferentes pastas online que correspondem a objetos, como carros ou documentos, e a pessoas. Estas pastas podem estar conectadas de inúmeras formas, de modo a ser possível criar uma imagem estruturada de um caso criminal (Europol, s.d.-c).

O EIS, como está traduzido em 22 línguas, é um sistema que pode ser utilizado por oficiais da Europol, oficiais de ligação dos Estados-Membros, especialistas colocados na sede da Europol, funcionários destacados nas Unidades Nacionais da Europol, e por autoridades competentes dos Estados-Membros (Europol, s.d.-c).

Entre 2015 e 2016 observou-se um expedito aumento de pesquisas no EIS, isto porque em 2015 24 países e algumas organizações começaram a usar o EIS para partilhar listas de FTFs, e no final de 2015 cerca de 20 unidades de combate ao terrorismo já tinham acesso ao EIS. A lista de FTFs continuou a crescer, e em 2016 já registava 7 800 contribuições de 24 países (Europol, s.d.-c).



**Figura 5:** Número de pesquisas efetuadas no EIS entre 2011 e 2018.  
Fonte: Europol in brief 2018.

Em 2018, mais de metade dos objetos inseridos no EIS estavam relacionados com o combate ao terrorismo (Figura 6). De 2017 para 2018 observou-se um aumento de mais de 100 mil objetos relacionados com o combate ao terrorismo e um aumento de mais de 17 mil pessoas relacionadas com terrorismo (Figura 7).



**Figura 6:** Objetos introduzidos no EIS.  
Fonte: Europol in brief 2018.



**Figura 7:** Quantitativo de objetos e pessoas inseridos no EIS, entre 2017 e 2018, ligados ao terrorismo. Fonte: Europol in brief 2018.

As informações inseridas no EIS é responsabilidade da entidade que as inseriu na plataforma, ou seja, o proprietário da informação tem o total controlo sob os dados que submeteu no EIS. Esta informação não pode ser alterada pela Europol nem por qualquer Estado-Membro. O proprietário da informação está incumbido de:

- a) Garantir o rigor e a autenticidade da informação;
- b) Verificar os limites de preservação da informação;
- c) Confirmar que a informação está atualizada (Europol, s.d.-c).

### 3.1.2.2. SIENA

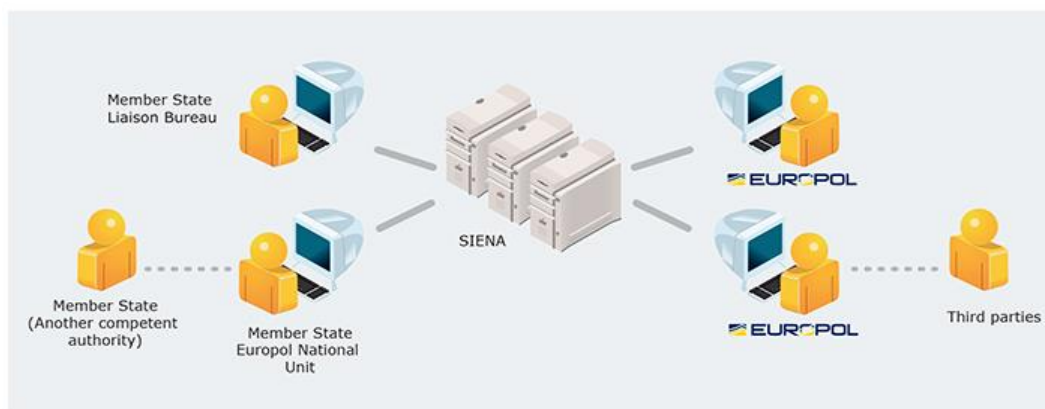
Em 2009 a Europol começou a usar a *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA), uma plataforma que satisfaz as necessidades de comunicação das autoridades policiais da UE.

Com a utilização da SIENA, a Europol tinha como objetivo conectar a agência a uma plataforma totalmente encriptada através da qual o intercâmbio de informações acontece por meio da adequada proteção e segurança de dados. A SIENA é o primeiro sistema de mensagens usado para conectar as Unidades Nacionais da Europol à Europol (Casagran, 2017).

Esta plataforma permite a troca rápida, facilitada e segura de informações operacionais e estratégicas que estejam relacionadas com crimes, entre:

- a) Oficiais de ligação da Europol, analistas e especialistas da Europol;
- b) Estados-Membros;

c) Terceiros com os quais a Europol tenha acordos de cooperação (Europol, s.d.-d).



**Figura 8:** Diagrama do intercâmbio de informações da SIENA.

Fonte: Europol, s.d.-d.

Em 2010, um ano após o lançamento da SIENA, grupos de entidades e países começaram a usufruir desta plataforma e atualmente ainda o fazem, como:

- a) As agências competentes da UE;
- b) Eurojust, Frontex, OLAF e INTERPOL;
- c) Países terceiros que cooperam com a Europol, como a Austrália, Canadá, Noruega, Liechtenstein, Moldávia, Suíça e EUA (Europol, s.d.-d).

Posteriormente foi adicionada à SIENA uma ferramenta que lhe permite lidar com conteúdo restrito relacionado com o combate ao terrorismo. Consequentemente, unidades de combate ao terrorismo começaram a ligar-se à plataforma aumentando assim a troca de informações.

De acordo com o TE-SAT 2020, em 2019 7% das mensagens trocadas na SIENA estavam relacionadas com terrorismo, tornando esta uma das áreas mais frequentemente utilizadas no sistema (Europol, 2020). No início de 2020, a nova ferramenta da SIENA já contava com a participação de 49 autoridades de combate ao terrorismo (Europol, s.d.-d).

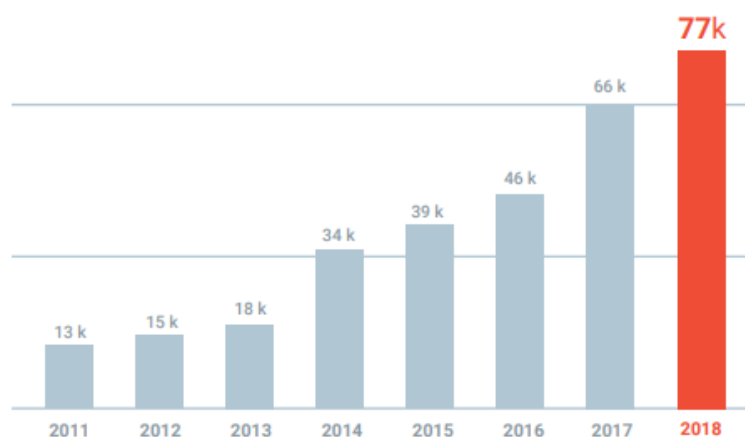
A SIENA é considerada uma plataforma fundamental para tornar a Europol no centro de informação criminal da UE. Para ficarmos com a ideia da dimensão da SIENA, em 2018:

- a) Foram iniciados 77 mil novos casos (um aumento de 10 mil casos em comparação com 2017) - Figura 9;

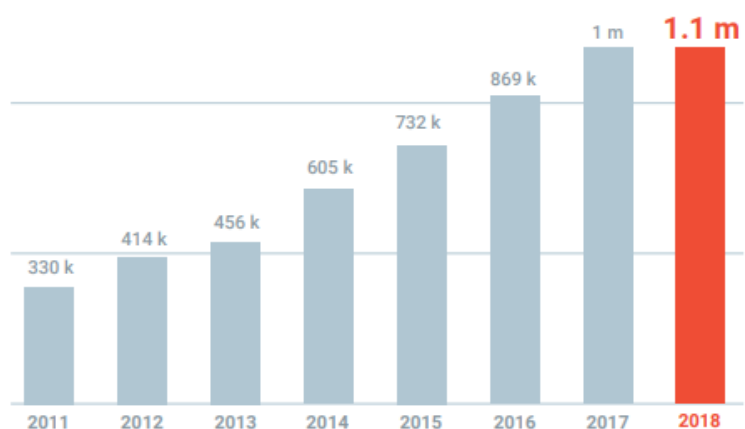
- b) Foram trocadas 1 milhão e 100 mil mensagens operacionais (um aumento de 100 mil mensagens em comparação com 2017) - Figura 10.

Em 2019:

- a) Foram iniciados 85 mil novos casos;
- b) Foram trocadas 1 milhão e 24 mil mensagens operacionais;
- c) Estavam conectadas 1 800 autoridades nacionais competentes de 49 países e 14 parceiros internacionais;
- d) Foram registados mais de 12 mil utilizadores ativos na plataforma (Europol, s.d.-d).



**Figura 9:** Número de casos iniciados na SIENA entre 2011 e 2018.  
Fonte: Europol in brief 2018.



**Figura 10:** Número de mensagens trocadas na SIENA entre 2011 e 2018.  
Fonte: Europol in brief 2018.

### 3.1.3. O papel da Europol no combate ao terrorismo

Apesar de a Europol só ter começado a trabalhar nas infrações ligadas ao terrorismo numa segunda fase, o terrorismo estava entre os problemas criminais internacionais que motivaram a criação da organização policial (Deflem, 2006).

Segundo Martins (2010), desenvolver um bom Sistema de Informações é a ação mais importante no combate ao terrorismo. Para tal, a aquisição e o tratamento de informações para poder prever e consequentemente evitar atentados terroristas é essencial e extremamente importante neste processo. Citando Martins (2010, p.103) “uma coletividade insuficientemente informada sobre os seus inimigos, é como um cego que tenta defender-se de um ataque que não pode ver”.

Após os ataques terroristas de 11 de Setembro e devido à proatividade da Europol na altura, foi criado um centro operacional para a troca de informações. Este centro operacional, composto por oficiais de ligação nacionais da polícia e dos serviços de informações, designava-se de CTTF (*Counter-Terrorist Task Force*). A 15 de Novembro de 2001 a CTTF, especializada no combate ao terrorismo, tornou-se totalmente operacional e com o objetivo de reunir informações relevantes relacionadas com terrorismo, analisar essas mesmas informações, criar uma estratégia com base na análise efetuada, e elaborar uma avaliação da ameaça (Kaunert, 2010). No entanto, segundo Kaunert (2010), para além dos *upgrades* a que a Europol foi sujeita, esta ainda é considerada um ator fraco no combate ao terrorismo. A falta de confiança entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e a Europol torna difícil esta última desempenhar um papel significativo como ator de segurança no combate ao terrorismo (Kaunert, 2010).

Casale (2008) considera que o principal problema da Europol consiste no facto de as autoridades competentes dos Estados-Membros não fornecerem as informações necessárias à Europol. Consequentemente, sem o intercâmbio eficaz de informação a Europol não tem capacidades para cumprir com os seus objetivos.

Outro obstáculo que a Europol enfrenta traduz-se no facto de “*in some EU MSs, terrorism is dealt with by police agencies, while in others intelligence agencies are responsible for counterterrorism*” (Bures, 2008, p.504). A cooperação entre “*intelligence agencies*” e “*police agencies*” pode ser complicada porque estas interessam-se por diferentes tipos de informação. As “*police agencies*” interessam-se por informações

específicas sobre suspeitos de forma a fazerem uma detenção, enquanto as “*intelligence agencies*” têm mais interesse em informações gerais sem terem como objetivo a detenção (Bures, 2008, p.504).

Uma vez que a Europol estava inicialmente focada na construção de sistemas técnicos de forma a facilitar a partilha de informações entre as autoridades nacionais competentes, não foi dada atenção suficiente à superação da desconfiança que existia e que dificultava a troca de informações. Como a Europol não conseguiu ultrapassar os obstáculos, também não convenceu as autoridades competentes dos Estados-Membros, e consequentemente não conseguiu mostrar o seu valor (Busuioc & Groenleer, 2013). Com isto, podemos concluir que a questão mais problemática consiste no facto das autoridades competentes dos Estados-Membros ainda resistirem em trocar informações com a Europol, pois preferem cooperar bilateralmente, tanto os Estados-Membros como os países terceiros, como é o caso dos EUA que preferem a cooperação bilateral à coordenação multilateral através da Europol (Busuioc & Groenleer, 2013).

Não obstante, com o aumento de competências da Europol através do Regulamento (UE) 2016/794, e como é referido por Busuioc e Groenleer (2013), é inegável que o papel da Europol tem vindo a aumentar face aos Estados-Membros. O acesso direto a informações nacionais, por parte da Europol, faz com que esta não necessite de elaborar pedidos formais aos Estados-Membros, dependendo menos das autoridades nacionais.

O papel acrescido da Europol deve-se à mudança da sua abordagem estratégica, pois atualmente os projetos são cada vez mais desenvolvidos em cooperação com os Estados-Membros, garantido assim que todos os intervenientes estão em conformidade com a estratégia geral da Europol e com as prioridades dos Estados-Membros (Busuioc & Groenleer, 2013).

Para assegurar uma cooperação adequada entre a Europol e os Estados-Membros foi criada, em cada Estado-Membro, uma Unidade Nacional da Europol<sup>7</sup>. Cada Unidade é responsável por facilitar a cooperação entre a Europol e o Estado-Membro e por garantir o intercâmbio de informações. No entanto, em casos que seja necessário acelerar o

---

<sup>7</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º137/2019 (artigo 38.º), em Portugal compete à Unidade de Cooperação Internacional, que se encontra inserida na estrutura interna da Polícia Judiciária, assegurar o funcionamento da Unidade Nacional da Europol.



processo de intercâmbio de informações, a Europol pode cooperar diretamente com as autoridades nacionais competentes (União Europeia, 2016c).

Segundo Catherine De Bolle (Diretora Executiva da Europol), é essencial focar o trabalho da organização expressamente na prestação dos serviços mais importantes para os Estados-Membros. Com isto, a Europol definiu as seguintes prioridades estratégicas:

- a) Ser o centro de informação criminal da UE através da utilização de informações de uma vasta rede de parceiros;
- b) Fornecer um suporte operacional dinâmico;
- c) Ser uma plataforma para soluções europeias de policiamento;
- d) Situar-se na vanguarda da inovação e investigação para a aplicação da lei (Europol, 2018b).

Como os Estados-Membros são os principais responsáveis pelo combate ao terrorismo, o papel da UE e consequentemente da Europol, consiste em apoiar as autoridades nacionais competentes nessa luta sem as substituir ou duplicar o trabalho por elas realizado (Bures, 2008).

#### **3.1.4. ECTC**

De acordo com o Regulamento (UE) 2016/794, a Europol tem capacidade para criar unidades especializadas para responder mais rapidamente a ameaças terroristas emergentes e a outras formas de criminalidade grave. Este Regulamento também inclui regras que se aplicam às unidades e centros, como é o caso do *European Counter Terrorism Center* (ECTC).

De forma a garantir uma resposta eficaz aos desafios que as ameaças terroristas acarretam foi criado, em Janeiro de 2016 o ECTC, um centro de operações que reflete a necessidade crescente da UE em reforçar a sua resposta ao terrorismo (Europol, s.d.-b). O ECTC foi criado para ser o principal centro de combate ao terrorismo da UE e tem como missão:

- a) Prestar apoio operacional em investigações, mediante pedido dos Estados-Membros;
- b) Sinalizar terroristas;

- c) Partilhar informações e análises relacionadas com o financiamento do terrorismo (através das UIF);
- d) Identificar propaganda terrorista e extremista na Internet (através da EU IRU);
- e) Tráfico de armas;
- f) Cooperação internacional com autoridades de combate ao terrorismo (Europol, s.d.-b).

A principal tarefa do ECTC consiste em fornecer apoio operacional aos Estados-Membros nas investigações que ocorrem após os ataques terroristas. O ECTC analisa e cruza informações da Europol com novas informações operacionais e ajuda a compilar uma imagem estruturada da rede terrorista (Europol, s.d.-b).

A partilha de informações por parte do ECTC reforça as capacidades gerais do combate ao terrorismo na Europol. O ECTC não só tem capacidade para ajudar os Estados-Membros na gestão eficaz das informações relacionadas com o combate ao terrorismo, através da SIENA, como também está apto para colaborar com parceiros relevantes como a Eurojust e a INTERPOL.

No caso de ocorrer um atentado terrorista num Estado-Membro, o ECTC tem a capacidade para contribuir com uma resposta coordenada. Desta forma, o ECTC dispõe de diversas equipas, compostas por especialistas no combate ao terrorismo, que podem ser temporariamente destacadas para o Estado-Membro onde ocorreu o fenómeno (Europol, s.d.-b). Estas equipas de especialistas e analistas do ECTC recolhem e analisam informações operacionais das autoridades competentes dos Estados-Membros e de países terceiros, e é através deste trabalho que conseguem traçar objetivos operacionais e estratégicos a serem implementados (Europol, s.d.-b).

### **3.1.5. EU IRU**

O uso da Internet, principalmente das redes sociais, por parte de terroristas aumentou muito nos últimos anos. Especialmente os grupos terroristas jihadistas perceberam o poder da influência das redes sociais e através destas publicam campanhas para recrutar seguidores e promover atos terroristas e extremismo. Por este problema abranger várias jurisdições e diferentes públicos linguísticos, considerou-se necessário criar em 2015 a *European Union Internet Referral Unit* (EU IRU) (Europol, s.d.-a).

A EU IRU, com sede no ECTC, tem como objetivo detetar e investigar conteúdos maliciosos na Internet, incluindo nas redes sociais. A EU IRU não só produz percepções estratégicas sobre o terrorismo jihadista, como também fornece informações para serem utilizadas em investigações criminais (Europol, s.d.-a).

A EU IRU é composta por uma equipa de diversos especialistas em terrorismo, inspiração religiosa, tradutores, programadores de tecnologias de informação e comunicação e, especialistas em aplicação da lei no combate ao terrorismo.

A EU IRU tem como funções:

- a) Apoiar as autoridades competentes da UE, fornecendo análises estratégicas e operacionais;
- b) Sinalizar conteúdos online de terroristas e extremistas violentos e partilhar estes mesmos conteúdos com parceiros relevantes;
- c) Detetar e solicitar a remoção de conteúdo que esteja na Internet usado por redes de contrabando para atrair migrantes e refugiados;
- d) Realizar e apoiar o processo de referência em estreita cooperação com a indústria (Europol, s.d.-a).

No domínio da prevenção, a estratégia da EU IRU baseia-se no estreito relacionamento com os Estados-Membros da UE de forma existir um intercâmbio eficaz de práticas e conhecimentos (Europol, 2020).

De acordo com o TE-SAT 2020 desde a criação da EU IRU, entre Julho de 2015 até ao final de 2019, foram detetados 116 mil conteúdos em 361 plataformas online e em 15 idiomas (Europol, 2020).

## **3.2. Eurojust**

### **3.2.1. Génese e missão**

Quando a Europol foi criada no início dos anos 90, já se considerava que a Eurojust iria funcionar como uma espécie de apêndice da Europol. Na altura, os Estados-Membros julgaram necessário complementar a cooperação policial na UE com a coordenação dos processos judiciais entre as autoridades nacionais (Busuioc & Groenleer, 2013). O debate sobre a criação de uma unidade europeia de cooperação

judiciária foi introduzido, pela primeira vez, numa reunião do Conselho Europeu em Tampere, na Finlândia, em Outubro de 1999. Esta reunião foi dedicada à criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na UE, baseado na solidariedade e no reforço da luta contra a criminalidade transfronteiriça, consolidando a cooperação entre autoridades (Eurojust, s.d.-a).

A 14 de Dezembro de 2000, através da iniciativa de Portugal, França, Suécia e Bélgica, foi estabelecida uma unidade provisória de cooperação judiciária sob a designação de Pro-Eurojust. Esta unidade foi considerada a precursora da Eurojust e tinha como objetivo testar os princípios da Eurojust. Três meses depois, a 1 de Março de 2001, a Pro-Eurojust iniciou funções (Eurojust, s.d.-a).

Com os atentados de 11 de Setembro nos EUA, o foco do combate ao terrorismo passou da esfera regional para a esfera internacional e serviu de catalisador para a formalização, através da Decisão do Conselho 2002/187/JAI de 28 de Fevereiro de 2002, da estipulação da Eurojust como órgão da União com personalidade jurídica (Eurojust, s.d.-d).

O Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Novembro de 2018, que substitui e revoga a Decisão do Conselho 2002/187/JAI, tornou oficialmente a Eurojust na Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal. Com o novo Regulamento as funções operacionais da Eurojust foram reforçadas, reduzindo assim a carga administrativa dos membros nacionais (União Europeia, 2018d).

De acordo com Busuioc e Groenleer (2013), a Eurojust tem como objetivo melhorar o desenvolvimento da cooperação, à escala europeia, em casos de justiça criminal, ou seja, pretende estimular e melhorar a coordenação de investigações e processos penais transfronteiriços entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e apoiá-los nesse processo.

Para Bures (2006), a principal tarefa da Eurojust consiste em fornecer assistência e aconselhamento jurídico imediato em casos de natureza transfronteiriça a investigadores, procuradores e juízes dos Estados-Membros da UE.

O Tratado de Lisboa contém um capítulo importante no desenvolvimento da Eurojust, definindo a sua missão:

Apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da ação penal em matéria de

criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma ação penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol. (União Europeia, 2007, artigo 69.º-D)

No entanto, se a autoridade competente de um Estado-Membro solicitar, a Eurojust também pode apoiar investigações e ações penais que possam afetar apenas um Estado-Membro, mas que tenha consequências no âmbito da UE (União Europeia, 2018d).

De acordo com o Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do conselho de 14 de Novembro de 2018 (artigo 2.º), no que diz respeito às funções, a Eurojust:

- a) “Tem em conta os pedidos emanados das autoridades competentes dos Estados-Membros, as informações comunicadas pelas autoridades, instituições, órgãos e organismos competentes da União por força de disposições adotadas no âmbito dos Tratados e as informações recolhidas por si própria;
- b) Facilita a execução dos pedidos de cooperação judiciária e das decisões relativas à cooperação judiciária, incluindo os pedidos e as decisões baseadas em instrumentos que dão execução ao princípio do reconhecimento mútuo” (União Europeia, 2018d).

De salientar que a Eurojust “exerce as suas funções a pedido das autoridades competentes dos Estados-Membros, por iniciativa própria ou a pedido da Procuradoria Europeia nos limites da competência desta” (União Europeia, 2018d, artigo 2.º).

À Eurojust compete-lhe:

Crimes que afetem os interesses financeiros da União, em casos que envolvam os Estados-Membros que participam na cooperação reforçada para a criação da Procuradoria Europeia mas em relação aos quais a Procuradoria não tem competência ou decide não a exercer. (União Europeia, 2018d, artigo 3.º)

A Eurojust é responsável pelos crimes graves expostos no Anexo II.

A Eurojust também é responsável por:

- a) “Informar as autoridades competentes dos Estados-Membros das investigações e ações penais de que tenha conhecimento, que tenham repercussões a nível da União ou que possam lesar outros Estados-Membros não diretamente envolvidos;

- b) Prestar assistência às autoridades competentes dos Estados-Membros para assegurar a melhor coordenação possível das investigações e ações penais;
- c) Prestar assistência no aperfeiçoamento da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, em especial com base em análises da Europol;
- d) Cooperar com a Rede Judiciária Europeia e consultá-la em matéria penal, designadamente utilizando a base de dados documentais da Rede Judiciária e contribuir para o seu aperfeiçoamento;
- e) Cooperar estreitamente com a Procuradoria Europeia em questões relativas à sua competência;
- f) Prestar apoio operacional, técnico e financeiro às operações e às investigações transfronteiriças dos Estados-Membros, incluindo as equipas de investigação conjuntas;
- g) Apoiar os centros da União com competências especializadas criados pela Europol e por outras instituições, órgãos e organismos da União e, se for caso disso, participar nesses centros;
- h) Cooperar com as instituições, os órgãos e organismos da União, e com as redes da União criadas no espaço de liberdade, segurança e justiça;
- i) Apoiar as medidas dos Estados-Membros para combater as formas graves de criminalidade” (União Europeia, 2018d, artigo 4.º).
- j)

### **3.2.2. O papel da Eurojust no combate ao terrorismo**

A Eurojust tem contribuído, de forma ativa, para a melhoria da cooperação judiciária na UE (Figura 11). No atual cenário de ameaças, a Eurojust reforçou o seu apoio operacional aos Estados-Membros no âmbito do combate ao terrorismo, e em outros crimes transfronteiriços, e desenvolveu técnicas para aprimorar a cooperação judiciária (Eurojust, 2017).



**Figura 11:** Estratégia da Eurojust 2019-2021.  
 Fonte: Eurojust Multi-Annual Strategy 2019-2021.

Dada a natureza transfronteiriça do terrorismo, uma cooperação judiciária eficaz entre Estados é essencial para prevenir atos terroristas e para levar os terroristas à justiça. A Eurojust, para além de apoiar as autoridades nacionais, também coordena investigações e procedimentos penais e facilita a cooperação judiciária em casos de terrorismo (Eurojust, s.d.-d).

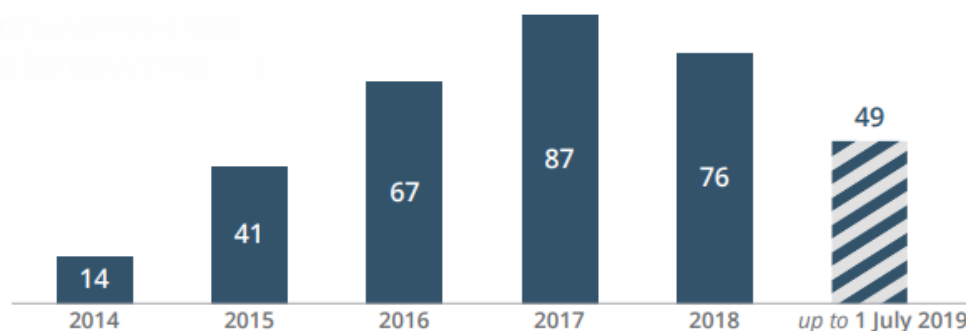
No seguimento dos atentados terroristas de 2004 em Madrid, a Eurojust criou uma equipa especial de combate ao terrorismo. Esta equipa tinha como missão acompanhar os progressos alcançados e melhorar a ligação com outras agências da UE, especialmente com a Europol, e com países terceiros. A Eurojust tinha interesse em evoluir o seu papel no combate ao terrorismo, passando a ter uma função mais proactiva e preventiva (Bures, 2010).

No dia 1 de Setembro de 2019, de forma a reforçar a cooperação transfronteiriça no combate ao terrorismo, foi criado na Eurojust o *Counter-Terrorism Register (CTR)*. De acordo com a Eurojust, o CTR foi criado para reforçar a resposta judicial dos Estados-Membros às ameaças terroristas e para melhorar a segurança dos cidadãos. O CTR contém informações de diversos tipos de atos terroristas, incluindo a ameaça em evolução do terrorismo não jihadista, de grupos de extrema-direita e esquerda na Europa (Eurojust, s.d.-d).

O CTR reúne informações essenciais para estipular ligações nos processos contra indivíduos suspeitos de crimes terroristas, e apoia as autoridades judiciárias nacionais. De

acordo com o site da Eurojust, CTR “*will make it easier for prosecutors to bring suspects of terrorist offences to justice*” (Eurojust, s.d.-d).

Podemos afirmar que os Estados-Membros recorreram à Eurojust, com maior frequência, para obter apoio em novas investigações relacionadas com crimes terroristas. Entre 2014 e 2017 registou-se um aumento significativo no número de casos ligados ao terrorismo, iniciados na Eurojust (Figura 12).



**Figura 12:** Número de casos de terrorismo abertos na Eurojust desde 2014 até Julho de 2019.  
Fonte: Supporting judicial authorities in the fight against terrorism.

De acordo com o Relatório Anual da Eurojust de 2019, foram registados 94 novos casos ligados ao terrorismo em 2019, dando um total de 222 casos neste tipo de crime (Figura 13).

Tipo de crime	Novos	Em curso <sup>1</sup>	Total	Projeção <sup>2</sup>
BURLA E FRAUDE	1111	1149	2260	↑
BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS	527	732	1259	↑
TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES	461	541	1002	↑
GRUPOS DE CRIMINALIDADE ORGANIZADA ITINERANTE (GCOI) <sup>3</sup>	310	286	596	↑
TRÁFICO DE SERES HUMANOS	183	216	399	↑
CRIMES PIF <sup>4</sup>	160	98	258	→
CORRUPÇÃO	76	174	250	↓
CIBERCRIMINALIDADE	125	121	246	↑
<b>TERRORISMO</b>	<b>94</b>	<b>128</b>	<b>222</b>	<b>↑</b>
INTRODUÇÃO CLANDESTINA DE MIGRANTES	86	101	187	↑
CRIME AMBIENTAL	12	27	39	↑

Tendência ascendente    
 Sem alterações substanciais esperadas    
 Tendência descendente

**Figura 13:** Número de casos por tipo de crime em 2019.  
Fonte: Relatório Anual da Eurojust 2019.



### 3.3. Frontex

#### 3.3.1. G nese e missão

Como resultado da implementação do Acordo de Schengen, assinado em 1985, e da Convenção de Schengen, assinada em 1990 e entrando em vigor cinco anos mais tarde, o controlo das fronteiras internas dos Estados-Membros foi abolido. Consequentemente foi criada uma única fronteira externa onde o controlo da imigração é organizado de acordo com regras e procedimentos idênticos (Leonard, 2015).

Desde 1999 que o *Justice and Home Affairs Council* deu vários passos em direção ao reforço da cooperação no domínio da migração, asilo e segurança. No âmbito da gestão de fronteiras, criou-se a Unidade Comum de Profissionais das Fronteiras Externas composta por membros do *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* e por chefes dos serviços nacionais de controlo de fronteiras (Frontex, s.d.-e).

A Unidade Comum de Profissionais das Fronteiras Externas coordenou projetos nacionais de Centros de Controlo de Fronteiras com a finalidade de supervisionar projetos-piloto a nível da UE, e de implementar operações comuns relacionadas com a gestão de fronteiras (Frontex, s.d.-e).

Em 2004, através do Regulamento (CE) N.  2007/2004 do Conselho de 26 de Outubro, o Conselho Europeu estabeleceu a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional das Fronteiras Externas dos Estados-Membros da UE, regularmente designada por Frontex.

De forma a alargar as atribuições da Frontex, o Regulamento (CE) N.  2007/2004 foi revogado pelo Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Setembro de 2016. Este Regulamento alterou o nome da agência para Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, continuando a intitular-se de Frontex (Un o Europeia, 2016d).

Mais tarde, o Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Novembro de 2019 revogou o Regulamento (UE) 2016/1624. Este novo Regulamento vem dar resposta aos desafios migratórios e às potenciais ameaças nas

fronteiras externas<sup>8</sup> da UE, contribuindo para a “detecção, prevenção e luta contra a criminalidade transfronteiriça nas fronteiras externas” (União Europeia, 2019, artigo 1.º).

A Frontex encarrega-se da promoção, coordenação e desenvolvimento da gestão das fronteiras europeias em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e o conceito de Gestão Integrada das Fronteiras (Frontex, s.d.-e). De acordo com o Regulamento (UE) 2019/1896, a Frontex tem como funções: estipular uma estratégia técnica e operacional de políticas relacionadas com a gestão europeia integrada das fronteiras; supervisionar o funcionamento eficaz do controlo fronteiriço das fronteiras externas; realizar análises de risco e avaliações de vulnerabilidade; prestar assistência técnica e operacional acrescida aos Estados-Membros e aos países terceiros através de operações conjuntas e de intervenções rápidas nas fronteiras; assegurar a execução prática de medidas em situações que exijam ação urgente nas fronteiras externas; prestar assistência técnica e operacional em operações de busca e de salvamento de pessoas em perigo no mar; e organizar, coordenar e conduzir operações e intervenções de regresso (União Europeia, 2019, artigo 10.º).

Apesar de os Estados-Membros serem os responsáveis pela gestão das suas fronteiras externas, a Frontex presta assistência técnica e operacional e é co-responsável pela gestão europeia integrada das fronteiras, juntamente com as autoridades competentes dos Estados-Membros (União Europeia, 2019). No entanto, sem a colaboração dos Estados-Membros a Frontex não consegue alcançar os seus objetivos, isto porque a Frontex depende essencialmente dos Estados-Membros e de países associados a Schengen para disponibilizarem agentes especializados e equipamento para as suas operações (Frontex, s.d.-d).

Segundo Neal (2009, p.346) “*Frontex was established not on the basis of securitization, exceptional politics and urgency, but in response to the disintegration of a common EU response to migration, security and borders*”.

---

<sup>8</sup> De acordo com o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de Março de 2016, consideram-se fronteiras externas as “fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e as lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos Estados-Membros, desde que não sejam fronteiras internas”, e fronteiras internas “as fronteiras comuns terrestres, incluindo as fronteiras fluviais e lacustres, dos Estados-Membros; os aeroportos dos Estados-Membros, no que respeita aos voos internos; os portos marítimos, fluviais e lacustres dos Estados-Membros no que diz respeito às ligações regulares internas por *ferry*” (União Europeia, 2016b, artigo 2.º).

### 3.3.2. O papel da Frontex no combate ao terrorismo

Apesar do reforço ao controlo de fronteiras não ter sido uma prioridade inicial na política de combate ao terrorismo na UE, já há alguns anos que o controlo de fronteiras começou a fazer parte da luta contra o terrorismo na UE, principalmente após os atentados de Madrid em 2004, pois os responsáveis por estes atentados eram cidadãos de países terceiros, mais precisamente imigrantes marroquinos, argelinos, sírios e libaneses (Leonard, 2015).

Segundo Leonard (2015), a Declaração sobre a Luta Contra o Terrorismo de 25 de Março de 2004 foi o primeiro documento oficial da UE no combate ao terrorismo que identifica o controlo de fronteiras<sup>9</sup> como uma prioridade – “O reforço dos controlos fronteiriços e da segurança dos documentos desempenha um papel importante no combate ao terrorismo, pelo que o Conselho Europeu destaca a necessidade de acelerar os trabalhos respeitantes às medidas neste domínio” (Conselho Europeu, 2004, p.7).

A Frontex complementa os esforços dos Estados-Membros no combate ao terrorismo nas fronteiras, através de operações e atividades coordenadas. O registo, a verificação de documentos e *debriefing* fazem parte desses esforços. Todas estas atividades convergem no principal objetivo em apoiar os Estados-Membros na identificação de potenciais terroristas, ou sujeitos de interesse, através de verificações detalhadas de segurança. Os esforços no combate ao terrorismo exigem que a comunidade internacional faça o melhor uso de todos os sistemas, bases de dados de segurança e plataformas que estão atualmente em vigor, como por exemplo o *Schengen Borders Code*, *Schengen Information System*, *European Travel Information and Authorization System* (ETIAS), entre outros (Frontex, 2020).

De forma a reforçar a capacidade técnica e operacional da Frontex, foi proposto pela Comissão Europeia em 2011 a utilização de um sistema, o *European Border Surveillance System* (EUROSUR). Este Sistema foi criado pelo Regulamento (UE) N.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Outubro de 2013 e revogado pelo Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Novembro de 2019.

---

<sup>9</sup> Leonard (2015, p.5) define “controlo de fronteiras” “*as the measures adopted by a state to regulate the crossing of its borders. Those encompass border checks at the border crossing points and border surveillance activities alongside the entire length of the border*”.

O EUROSUR é um sistema polivalente de cooperação entre os Estados-Membros da UE e a Frontex (Migration and Home Affairs, s.d.-a). Com a utilização do EUROSUR as autoridades competentes dos Estados-Membros e a Frontex têm capacidade para “melhorar o seu conhecimento da situação e para aumentar a sua capacidade de reação nas fronteiras externas a fim de detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça” (União Europeia, 2019, p.4).

De acordo com o Regulamento (UE) 2019/1896 cada Estado-Membro possui um *National Coordination Centre* (NCC), que para além de coordenar e trocar informações entre todas as autoridades responsáveis pela vigilância das fronteiras externas, como com outros NCC e com a Frontex, também coordena atividade de vigilância das fronteiras a nível nacional (União Europeia, 2019, artigo 21.º).

Através das informações recebidas pelos NCC, a Frontex elabora o quadro de situação europeu, e reporta a situação atual nas áreas fora do Espaço Schengen e nas fronteiras da UE. Este trabalho realizado pela Frontex contém informações sobre atividades operacionais e sobre eventos ocorridos nas fronteiras, que posteriormente são partilhadas com os Estados-Membros. A Frontex também fornece informações recolhidas de satélites e de outros equipamentos de vigilância europeus. Desta forma, os Estados-Membros conseguem aumentar a sua capacidade de reação no combate à criminalidade transfronteiriça (Frontex, s.d.-c).

É difícil avaliar com precisão a eficácia de qualquer medida específica de controlo de fronteiras no combate ao terrorismo na UE. Segundo Leonard (2015), o principal objetivo das medidas de controlo de fronteiras externas da UE baseia-se na prevenção da migração irregular, e não no combate ao terrorismo. Em 2012, o Coordenador da luta antiterrorista da UE afirmou que a Frontex ainda não esteve diretamente envolvida no trabalho de combate ao terrorismo (EU Counter-Terrorism Coordinator, 2012).

No entanto, apesar do Regulamento (CE) N.º 2007/2004, que primeiramente criou a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da UE, não mencionar uma única vez a palavra “terrorismo”, os Regulamentos seguintes já o fazem. Registou-se esta situação porque na altura as competências desta agência focavam-se apenas na área da segurança de fronteiras, e não exatamente no combate ao terrorismo.

O Regulamento (UE) 2016/1624, que revoga o Regulamento (CE) N.º 2007/2004, já refere que a Frontex deverá contribuir para a prevenção e deteção do terrorismo e de outros tipos de criminalidade grave. Do mesmo modo, o Regulamento (UE) 2019/1896, que revoga o Regulamento (UE) 2016/1624, também continua a referir o papel da Frontex no combate ao terrorismo nas fronteiras externas da UE.

O controlo das fronteiras externas da UE e a gestão dos fluxos migratórios tornaram-se uma componente cada vez mais importante na política de combate ao terrorismo da UE. Imediatamente após aos atentados de 11 de Setembro, o reforço da cooperação da UE em matéria de controlo das fronteiras e entradas e saídas das fronteiras externas da UE foi identificado como uma das várias ações a tomar, no entanto não foi uma prioridade (Leonard, 2015). Leonard (2010) expõe o facto de só após os atentados terroristas de Madrid em 2004 é que o controlo das migrações<sup>10</sup> foi claramente identificado como uma prioridade no desenvolvimento da política de combate ao terrorismo na UE, através da Secção 6 (Reforço dos controlos fronteiriços e da segurança dos documentos) da Declaração sobre a Luta Contra o Terrorismo de 25 de Março de 2004 (Conselho Europeu, 2004).

### **3.4. A cooperação entre a Europol, Eurojust e Frontex**

#### **3.4.1. Europol e Eurojust**

Desde o início do ano 2000 que a Europol e a Eurojust trabalham em estreita cooperação no combate à criminalidade transfronteiriça. Ambas as agências da UE prestam apoio complementar às autoridades nacionais durante as investigações criminais transnacionais, sem que exista a duplicação de esforços. Podemos afirmar que a relação entre estas duas agências baseia-se na reciprocidade e complementaridade (Eurojust, s.d.-b).

Em Janeiro de 2010, entrou em vigor um acordo para estimular uma cooperação mais estreita entre estas duas agências, de forma a melhorar o intercâmbio de informações e a cooperação estratégica e operacional (Eurojust, s.d.-b).

---

<sup>10</sup> Leonard (2010, p.33) define “controlo de migrações” como “*controls that are exercised on those wishing to enter the territory of a specific country, such as visas and controls at the physical border sites*”.

De salientar que a Europol e a Eurojust também cooperam na sensibilização e no desenvolvimento de soluções no âmbito da criminalidade transfronteiriça, incluindo nos domínios do terrorismo e da cibercriminalidade (Eurojust, s.d.-b).

### **3.4.2. Eurojust e Frontex**

Ambas as agências, Eurojust e Frontex, trabalham em conjunto desde 2005 no combate ao crime transfronteiriço, incluindo o contrabando de migrantes, o tráfico de seres humanos e no combate ao terrorismo com o problema dos FTFs (Frontex, s.d.-b).

Em 2013, para consolidar a cooperação entre agências, a Eurojust e a Frontex assinaram um Memorando de Entendimento ao concordarem em estabelecer um Ponto de Contato para coordenar a cooperação entre as duas partes. Ambas as agências concordaram em consultar-se mutuamente sobre questões de interesse comum, coordenar atividades de cooperação em fóruns multilaterais, trocar informações estratégicas relevantes e análises relacionadas com a criminalidade transfronteiriça grave, incluindo conclusões de atividades da Eurojust, e preparar e implementar atividades de formação conjunta para melhorar a cooperação na luta contra a criminalidade transfronteiriça (Eurojust, s.d.-c).

### **3.4.3. Frontex e Europol**

A Frontex, em cooperação com a Europol, apoia os Estados-Membros no reforço do controlo das fronteiras externas de forma a conseguirem detetar viagens suspeitas de terroristas estrangeiros e possível contrabando de armas de fogo (Frontex, s.d.-a).

Estas duas agências trabalham em estreita colaboração nos *hotspots*<sup>11</sup> na Grécia e em Itália ao apoiar os Estados-Membros de acolhimento nas investigações para dismantelar redes de contrabando e tráfico. A Frontex também processa e transmite regularmente informações à Europol, incluindo dados de suspeitos envolvidos em contrabando de migrantes, tráfico de seres humanos, terrorismo e outras formas de crime grave e organizado (Frontex, s.d.-b).

---

<sup>11</sup> “*Hotspots*” consistem em centros de registo para identificar, registar, tirar impressões digitais a imigrantes que chegam às fronteiras externa da UE e interrogatório daqueles que requerem asilo (European Commission, 2015).

	<b>Europol</b>	<b>Eurojust</b>	<b>Frontex</b>
<b>Regulamento (UE) em vigor</b>	Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2016	Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Novembro de 2018	Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Novembro de 2019
<b>Missão &amp; outras competências</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e luta contra a criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros, o terrorismo e formas de criminalidade que afetem um interesse comum abrangido por uma política da União” (União Europeia, 2016c);</li> <li>- <b>Principal centro de informações criminais da UE</b>, responsável pelo intercâmbio, tratamento e análise de dados;</li> <li>- <b>Coordena, organiza e realiza investigações e ações operacionais</b> em casos de criminalidade que ameacem quaisquer interesses da UE;</li> <li>- <b>Cria unidades especializadas;</b></li> <li>- <b>Contribui para a prevenção de formas de criminalidade</b> que afetem um interesse comum abrangido por uma política da UE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da ação penal em matéria de criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma ação penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol” (União Europeia, 2018d);</li> <li>- <b>Compete-lhe os “crimes que afetem os interesses financeiros da União</b>, em casos que envolvam os Estados-Membros (...)” (União Europeia, 2018d);</li> <li>- <b>Facilita a cooperação judicial em casos de terrorismo</b> ao apoiar as autoridades nacionais dos Estados-Membros implicados, nas investigações e ações penais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Controla as fronteiras externas da UE</b> e a gestão dos fluxos migratórios;</li> <li>- <b>Assegura a segurança das fronteiras externas da UE</b>, juntamente com os Estados-Membros;</li> <li>- <b>Complementa os esforços dos Estados-Membros</b> no combate ao terrorismo nas fronteiras, através de operações e atividades coordenadas;</li> <li>- <b>Contribui para um melhor controlo de fronteiras</b> e apoia os Estados-Membros em situações de imigração irregular, na identificação de sujeitos.</li> </ul>
<b>Instrumentos de auxílio no combate ao terrorismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EIS</li> <li>- SIENA</li> <li>- ECTC</li> <li>- EU IRU</li> </ul>	- CTR	- EUROSUR

**Tabela 1:** Quadro comparativo entre Europol, Eurojust e Frontex.  
Fonte: Elaboração própria.

## Capítulo IV – Combate ao terrorismo em França, Reino Unido e Portugal

### 4.1. Métodos de combate ao terrorismo em França

França, considerado o maior país da UE com uma população a chegar aos 67 milhões de habitantes, aderiu à União a 1 de Janeiro de 1958 e é composta por 13 regiões metropolitanas, correspondentes a França continental, e 5 regiões ultramarinas (União Europeia, 2020a). Possui um regime semipresidencialista<sup>12</sup> onde o Presidente da República, como chefe de Estado, tem a competência para nomear o Primeiro-Ministro para chefe do Governo (Matos, 2020). França apresenta enormes diversidades culturais e religiosas onde o Islão, como segunda maior religião, representa cerca de 7% a 9% da população francesa e a religião dominante em França, a religião católica, representa entre 63% a 66% da população (CIA – The World Factbook, 2021a).

Caracterizado por um sistema dual ou Napoleónico, o Sistema de Segurança Interna francês integra duas grandes forças de segurança – a Polícia Nacional, uma força policial civil dependente do Ministério do Interior, e a Gendarmerie Nacional, uma força policial militar coordenada a nível operacional pelo Ministério do Interior desde 2002 (Matos, 2020).

De acordo com o TE-SAT 2020, França registou sete ataques terroristas e 224 detenções em 2019, assinalando uma diminuição significativa tanto no número de ataques como nas detenções em comparação com o ano anterior (Europol, 2020).

	2017	2018	2019
<b>Ataques terroristas</b>	54	30	7
<b>Detenções</b>	411	310	224

**Tabela 2:** Ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e detenções de suspeitos de prática de atividades terroristas registados em França em 2017, 2018 e 2019.

Fonte: TE-SAT de 2018, 2019 e 2020.

---

<sup>12</sup> Pinto e Rapaz (2018, p.79) referem que “foi em França – e principalmente para descrever o sistema político francês – que a noção de regime semipresidencial foi inventada por Maurice Duverger”. De acordo com Elgie (1999) e citado por Pinto e Rapaz (2018, p.83), “*semi-presidentialism is the situation where a constitution makes provision for both a directly elected fixed-term president and a prime minister and cabinet who are collectively responsible to the legislature*”.



Tanto França como os restantes Estados-Membros da UE são alvos diretos do jihadismo e daqueles que lhe alegam lealdade. Esta fonte de terrorismo tem vindo a revelar-se como uma das principais ameaças físicas a nível mundial (Anexo III). Em Junho de 2006, como resposta à ameaça terrorista, França adotou o Livro Branco sobre Defesa e Segurança Nacional face ao combate ao terrorismo. No Livro Branco de 2008 é defendido que os grupos terroristas irão mudar o seu *modus operandi* de acordo com a sua perceção das fraquezas e vulnerabilidades da Europa (Ministère des Armées, 2008).

No mais recente Livro Branco, de 2013, França define o terrorismo como:

*A mode of action utilised by adversaries who ignore all the rules of conventional warfare to offset their inadequate resources and to achieve their political objectives. Striking civilians indiscriminately, the violence they deploy aims first and foremost to take advantage of the fact that their brutal impact can sway public opinion and thus constrain governments.* (Ministère des Armées, 2013, p.42)

Segundo Beauchamps (2017), a criação de uma categoria jurídica em França que determina o que é um “ato terrorista”, foi uma resposta concreta a uma série de ataques terroristas ocorridos no país, particularmente em Paris. Beauchamps (2017) menciona ainda que nos argumentos relativos à construção da categoria jurídica de terrorismo estava a ideia de que o terrorismo é, por definição, um crime que deve ser punido, embora nunca tivesse sido definido com tal antes da Lei nº 86-1020 de 9 de Setembro de 1986, relativa ao combate ao terrorismo.

É no Código Penal francês, mais precisamente nos artigos 421-1 a 421-6, que se encontram os crimes que correspondem a atos terroristas “quando estão intencionalmente relacionados a uma empresa individual ou coletiva que visa perturbar gravemente a ordem pública por meio de intimidação ou terror” (République Française, 2020, artigo 421-1). De acordo com o artigo 421-1 do Código Penal Francês, os crimes que correspondem a atos terroristas compreendem:

1. “Dano intencional à vida, dano intencional à integridade da pessoa, sequestro e confinamento forçado, bem como sequestro de aeronaves, navios ou qualquer outro meio de transporte, definido no Livro II do Código Penal;
2. Roubo, extorsões, destruição e deterioração, bem como infrações a nível informático definidas no Livro III do Código Penal;

3. Infrações relacionadas a grupos de combate definidas nos artigos 431-13 a 431-17 e as infrações definidas nos artigos 434-6 e 441-2 a 441-5;
4. Infrações devido ao uso de armas, material explosivo ou nuclear definidas pelos artigos 222-52 a 222-54, 322-6-1 e 322-11-1 do Código Penal, os artigos L. 1333-11 e L. 333-13-2, artigo L. 1333-13-3 e L. 1333-13-4, os artigos L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 a L. 2342-62, L. 2353-4, o 1º do artigo L. 2353-5 e o artigo L. 2353-13 do Código de Defesa, bem como os artigos L. 317-7 e L. 317-8, com exceção das armas de categoria D definidas por decreto do Conselho de Estado, do código de segurança interna;
5. Ocultação do produto de uma das infrações previstas nos pontos acima;
6. As infrações de lavagem de dinheiro previstas no Capítulo IV do Título II do Livro III do Código Penal;
7. Informações privilegiadas previstas nos artigos L. 465-1 a L. 465-3 do Código Monetário Financeiro” (République Française, 2020, artigo 421-1).

O Código Penal Francês, no artigo 421-2, considera ainda que os atos terroristas têm como finalidade:

Perturbar gravemente a ordem pública, por intimidação ou terror, como também espalhar na atmosfera, no solo, no subsolo, nos alimentos ou em componentes alimentares ou nas águas, incluindo as do mar territorial, substâncias que podem pôr em perigo a saúde humana ou animal ou o ambiente. (République Française, 2020, artigo 421-2)

Equivale também a um ato de terrorismo a participação num grupo ou um acordo estabelecido para a preparação de um dos atos mencionados anteriormente (République Française, 2020, artigo 421-2-1).

Segundo o artigo 421-2-2 do Código Penal Francês, também correspondem a atos terroristas:

O financiamento de uma empresa, o fornecimento, o levantamento ou administração de fundos, valores mobiliários ou propriedade, com a intenção de ver os fundos, os valores mobiliários ou os bens utilizados e ter o conhecimento do seu destino para a prática de algum dos atos terroristas previstos anteriormente,

independentemente da eventual ocorrência do ato. (République Française, 2020, artigo 421-2-2)

Podemos destacar duas unidades importantes no combate ao terrorismo em França: a *Unité de Coordination de la Lutte AntiTerrorisme* (UCLAT) e a *Recherche, Assistance, Intervention et Dissuasion* (RAID).

Criada em 1984, a UCLAT é a unidade responsável, a nível interdepartamental e interministerial (Matos, 2020), por coordenar os serviços responsáveis pelo combate ao terrorismo em França (Ministère des Armées, 2008). Por outro lado, a RAID é uma unidade de intervenção da polícia nacional criada em 1985 pelo Ministro do Interior na altura, Pierre Joxe. A RAID tem como missão intervir em situações extremas, combater o crime organizado e o terrorismo (Police Nationale, s.d.).

De acordo com a Ata do Conselho de Ministros francês, de 14 de Junho de 2017, foi apresentado um Decreto que veio criar o *Centre national de contre-terrorisme* (CNCT). Na mesma Ata é esclarecido que o CNCT foi criado para melhorar a partilha de informações, desenvolver a cooperação europeia, reforçar a coordenação de serviços e garantir uma utilização adequada dos sistemas regidos pelo Livro VIII do Código de Segurança Interna nos artigos L801-1 a L898-1 (Conseil des Ministres, 2017).

O Plano Vigipirate, um meio de prevenção, proteção e de vigilância permanentes, também desempenha um papel bastante importante no combate ao terrorismo em França. Este Plano envolve o Estado, os serviços públicos, as autoridades locais e todos os cidadãos (Campus France, s.d.). Inclui 300 medidas que se aplicam a 13 áreas de ação<sup>13</sup>, tais como, transportes, saúde, *network*, entre outras. Estas medidas estão espalhadas entre o núcleo de medidas permanentes e o de medidas adicionais, que podem ser ativadas com base no desenvolvimento da ameaça terrorista (Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, 2016).

O Plano Vigipirate tem como objetivos desenvolver uma cultura de vigilância e segurança de modo a prevenir ou detetar, o mais cedo possível, qualquer ameaça terrorista

---

<sup>13</sup> As 13 áreas de ação do Plano Vigipirate são: *Alert and mobilisation; Gatherings; Installations and buildings; Dangerous installations and materials; Cybersecurity; Air sector; Maritime and river sector; Land transport; Health; Food chain; Networks (communications, water, electricity, hydrocarbons, gas); Border controls; and Abroad (protecting French nationals and interests)* (Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, 2016, p.13).

e garantir uma proteção adequada dos cidadãos, do território francês, e dos interesses do país contra a ameaça terrorista (Gouvernement, s.d.).

O Plano Vigipirate integra 3 níveis que são adaptados à ameaça terrorista:

- a) “Nível de vigilância: corresponde à postura de segurança permanente e à implementação de medidas que se encontram em vigor;
- b) Nível de segurança reforçada (risco de ataque): adapta a resposta do Estado a uma ameaça terrorista alta, ou muito alta. Podem ser ativadas diversas medidas específicas adicionais, para além das medidas de segurança permanentes, de acordo com as áreas afetadas pela ameaça (aeroportos, estações, etc.). Este nível de segurança reforçada também pode ser aplicada em todo o território nacional;
- c) Nível de emergência do ataque: este pode ser configurado imediatamente após um atentado ou se um grupo terrorista identificado e não localizado entrar em ação. Este nível é estabelecido por um período de tempo limitado, o chamado tempo de gestão de crise. Este nível permite garantir uma mobilização excecional de recursos e divulgar informações suscetíveis de proteger os cidadãos em situação de crise” (Gouvernement, s.d.).

Como Matos (2020, p.153) explica:

As competências gerais no âmbito da segurança interna e do contraterrorismo recaem, de modo mais amplo, na alçada do Ministério de Interior francês, dado que sob a sua tutela estão as duas forças de segurança policiais<sup>14</sup>, o serviço de informações interno<sup>15</sup> e ainda ambas as unidades especiais de intervenção tático-policia.

#### **4.2. Métodos de combate ao terrorismo no Reino Unido**

O Reino Unido é um país constituído pela Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales, e regista uma população de cerca de 66 milhões de habitantes. No Reino Unido, a religião cristã representa 59,5% da população e a segunda maior religião, o Islão, representa 4.4% da população (CIA - The World Factbook, 2021c).

---

<sup>14</sup> Forças de segurança policiais: Polícia Nacional e Gendarmerie (Matos, 2020).

<sup>15</sup> Serviço de informações interno: DGSi (*Direction Générale de la Sécurité Intérieure*).

O Reino Unido entrou na UE a 1 de Janeiro de 1973, e a 23 de Junho de 2016 votou a favor da saída. Após 47 anos como Estado-Membro da UE, o Reino Unido deixou de o ser a 31 de Janeiro de 2020. Consequentemente, de forma a iniciar o processo de divórcio, deu-se à ativação do artigo 50.º do Tratado da União Europeia<sup>16</sup>.

Até ao fim de 2020 decorreu o processo de transição, e na altura a Comissão Europeia explicou que “durante este período, a União Europeia e o Reino Unido negociarão uma parceria nova e justa para o futuro, com base na Declaração Política acordada pelas duas partes em Outubro de 2019” (Comissão Europeia, s.d.-a). Terminado o ano de 2020, o Reino Unido tornou-se oficialmente num país terceiro no dia 1 de Janeiro de 2021, deixando de estar abrangido pela legislação da UE (Comissão Europeia, s.d.-b).

A cooperação e o intercâmbio de informações entre o Reino Unido, a Europol e a Eurojust irá continuar a existir, principalmente no âmbito do terrorismo e da criminalidade grave. Tal como Theresa May explicou em 2017 na carta enviada a Donald Tusk, Presidente do Conselho Europeu na altura, “*we are leaving the European Union, but we are not leaving Europe – and we want to remain committed partners and allies to our friends across the continent*” (May, 2017). É do interesse tanto do Reino Unido como da UE, manter a cooperação no combate às ameaças que têm em comum.

Apesar de já não ser um Estado-Membro da UE, os TE-SAT da Europol mostram que o Reino Unido, ano após ano, tem vindo a registar o maior número de ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e de detenções de suspeitos de prática de atividades terroristas em comparação com todos os outros Estados-Membros da UE. De acordo com o TE-SAT 2020, o Reino Unido registou 64 ataques terroristas e 281

---

<sup>16</sup> Artigo 50.º do Tratado da União Europeia: “**1.** Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respetivas normas constitucionais, retirar-se da União. **2.** Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º3 do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após a aprovação do Parlamento Europeu. **3.** Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo. **4.** Para efeitos dos n.ºs 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito. A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do n.º3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **5.** Se um Estado que se tenha retirado da união voltar a pedir adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49.º” (União Europeia, 2016e).

detenções em 2019, manifestando uma significativa diminuição em comparação com os valores de 2017 (Europol, 2020).

	2017	2018	2019
<b>Ataques terroristas</b>	107	60	64
<b>Detenções</b>	412	273	281

**Tabela 3:** Ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e detenções de suspeitos de prática de atividades terroristas registados no Reino Unido em 2017, 2018 e 2019.  
Fonte: TE-SAT de 2018, 2019 e 2020.

Antes dos atentados de 11 de Setembro a *Terrorism Act 2000*, a lei relativa ao terrorismo, marcou uma nova fase na legislatura do Reino Unido. Após os atentados de 11 de Setembro o Reino Unido redigiu novas leis, como a *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, *Prevention of Terrorism Act 2005*, e a *Terrorism Act 2006* (Walker, 2006).

Foi na *Terrorism Act 2000* que foram redigidas, permanentemente e pela primeira vez, leis de combate ao terrorismo (Walker, 2006). De acordo com a Parte I da *Terrorism Act 2000*:

“(1) “terrorismo” significa o uso ou ameaça de ação em que:

- a) a ação enquadra-se na subsecção (2),
- b) o uso ou ameaça é projetado para influenciar o governo ou uma organização governamental internacional, ou para intimidar o público ou uma secção do público e,
- c) o uso ou ameaça é realizado com o propósito de promover uma causa política, religiosa, racial ou ideológica.

(2) A ação enquadra-se nesta subsecção se –

- a) envolve violência grave contra outra pessoa,
- b) envolve grandes danos à propriedade,
- c) põe em perigo a vida de uma pessoa, exceto a da pessoa que comete a ação,

- d) crie um sério risco à saúde ou segurança do público ou de uma secção do público, ou
- e) foi projetado para interferir ou interromper seriamente um sistema eletrónico.

(3) O uso ou ameaça de ação abrangida pela subsecção (2) que envolva o uso de armas de fogo ou explosivos é terrorismo, independentemente de a subsecção (1) (b) ser satisfeita ou não.

(4) Nesta secção –

- a) “ação” inclui ações fora do Reino Unido,
- b) uma referência a qualquer pessoa ou propriedade é uma referência a qualquer pessoa, ou propriedade, onde quer que se situem,
- c) uma referência ao público é uma referência ao público de um país que não seja do Reino Unido,
- d) “o governo” significa o governo do Reino Unido, de uma parte do Reino Unido ou de um país que não o Reino Unido.

(5) Nesta Lei, uma referência à ação realizada para fins de terrorismo inclui uma referência à ação realizada em benefício de uma organização proscrita” (UK Government, 2020).

O Sistema de Segurança Interna do Reino Unido é composto pela Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte, e é caracterizado por um sistema policial descentralizado com autonomia administrativa e tático-operacional (Matos, 2020).

A Estratégia Contraterrorista Britânica, designada de CONTEST, “estabelece a visão, o enquadramento e os meios de prevenção e resposta relativos à ameaça terrorista para o Reino Unido” (Matos, 2020, p.165). Entre a publicação da CONTEST de 2011 e a CONTEST de 2018, a ameaça terrorista aumentou de uma forma global. No Reino Unido o terrorismo islâmico é considerado a principal ameaça terrorista, e o terrorismo de extrema-direita uma ameaça crescente (HM Government, 2018).

A CONTEST de 2018 expõe quatro grandes pilares (os 4 P’s) considerados imprescindíveis no combate ao terrorismo:

- a) “Prevenir: impedir que as pessoas se tornem terroristas ou que apoiem o terrorismo;
- b) Perseguir: para impedir ataques terroristas;

- c) Proteger: para fortalecer a proteção do Reino Unido contra um ataque terrorista;
- d) Preparar: mitigar o impacto de um ataque terrorista” (HM Government, 2018, p.8).

Existem cinco níveis de ameaça no Reino Unido:

- a) Baixo: um ataque é altamente improvável;
- b) Moderado: um ataque é possível, mas improvável;
- c) Substancial: um ataque é provável;
- d) Severo: um ataque é altamente provável;
- e) Crítico: um ataque é altamente provável num futuro próximo (Security Service MI5, s.d.-b).

O nível de ameaça de terrorismo é definido pelo *Joint Terrorism Analysis Center*, que também analisa e avalia *intelligence* relacionada com a ameaça terrorista no Reino Unido e no exterior (Security Service MI5, s.d.-a).

O *Home Office* no Reino Unido é o principal responsável por manter o Reino Unido protegido da ameaça terrorista (Home Office, s.d.). O *Home Office* e o seu Ministro (*Home Secretary*) “exercem o comando superior e o controlo das forças policiais e do serviço de informações interno, o *Security Service MI5*” (Matos, 2020, p.167).

O papel do MI5 consiste em:

*Protection of national security and in particular its protection against threats such as terrorism, espionage and sabotage, the activities of agents of foreign powers, and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means.* (Security Service MI5, s.d.-c)

É referido na CONTEST de 2018 que cerca de 80% dos recursos do MI5 são usados para apoiar o trabalho realizado em matéria de combate ao terrorismo (HM Government, 2018).

O *Secret Intelligence Service MI6*, em conjunto com o *Security Service MI5* e o *Government Communications Headquarters (GCHQ)*, é responsável pela segurança e *intelligence* operacional do Reino Unido (Secret Intelligence Service MI6, s.d.). O MI6 tem como funções “*obtain and provide information relating to the actions or intentions of persons outside the British Islands; and to perform other tasks relating to the actions or intentions of such persons*” (UK Government, 1994, Section 1).



A GCHQ “*is a world-leading intelligence, cyber and security agency with a mission to keep the UK safe*” (GCHQ, s.d.). Trabalha em cinco áreas distintas: combate ao terrorismo; cibersegurança; vantagem estratégica; crime organizado; e apoio à Defesa. (GCHQ, s.d.).

Com base na CONTEST de 2018, para prevenir atividades terroristas o Reino conta ainda com a ajuda do *Counter-Terrorism Policing*, uma colaboração das forças policiais que contribui para o reforço da segurança nacional e para a investigação e dissuasão de atividades terroristas.

De forma a apelar à iniciativa dos cidadãos britânicos para o combate ao terrorismo, a *Metropolitan Police* (the MET) dispõe de três projetos desenvolvidos especialmente para consciencializar os cidadãos. O Projeto Pegasus é uma iniciativa criada para que as pessoas que trabalham na aviação, ou que vivam perto de aeroportos, adiram à luta contra o crime organizado e contra o terrorismo. O Projeto Kraken é uma iniciativa nacional para aumentar a consciência dos cidadãos relativamente ao terrorismo e sobre atividades criminosas em marinas, ancoradouros e na água. Por último, o Projeto Servator tem como objetivos impedir, detetar e prevenir atividades criminosas, incluindo terrorismo, ao mesmo tempo que fornece uma presença tranquila para os cidadãos (Metropolitan Police, s.d.).

Segundo Anderson (2016), o Reino Unido tem sido um líder em matéria de combate ao terrorismo, não só porque a estratégia antiterrorista da UE segue o modelo da CONTEST, especialmente os 4 P's, mas também porque tem um dos maiores e mais eficazes centros de *intelligence*. A atividade de *intelligence* no combate ao terrorismo engloba não só ações preventivas e proativas por parte dos Estados, como também inclui a compilação prévia de conhecimentos e informações relativos a membros de grupos terroristas com o objetivo de desagregá-los (Matos, 2020). De destacar ainda a liderança do Reino Unido na elaboração de políticas da UE em matéria de combate ao terrorismo, segurança na aviação e análise de riscos e ameaças (Anderson, 2016).

#### **4.3. Métodos de combate ao terrorismo em Portugal**

Portugal aderiu à UE a 1 de Janeiro de 1986 e atualmente ultrapassa os 10 milhões de habitantes (União Europeia, 2020b). Em Portugal a religião católica representa 81% da população e apenas 0.6% da população representa outras religiões, inclusive o Islão

(CIA - The World Factbook, 2021b). Se compararmos com outros países europeus, como França ou o Reino Unido, em Portugal a população muçulmana é diminuta. Foi a partir dos anos 50 que os muçulmanos começaram a chegar a Portugal, verificando-se um aumento logo após o nascimento da democracia portuguesa em 1974 (Costa, 2006).

No Relatório Anual de Segurança Interna de 2019 é explicado que a ameaça terrorista de matriz islamista é a que mais sobressai em Portugal, e apesar do país não ser um alvo escolhido pelos grupos terroristas o grau de ameaça permanece moderado. A análise de dados exposta no Relatório Anual de Segurança Interna de 2019, relativa aos anos de 2018 e 2019, reporta a presença de 17 combatentes estrangeiros com nacionalidade portuguesa numa zona de conflito na Síria, e salienta ainda a preocupação de “riscos associados ao eventual regresso dos combatentes estrangeiros e dos seus familiares ao território nacional” (Sistema de Segurança Interna, 2019, p.81).

Conforme o TE-SAT 2020, Portugal não registou quaisquer ataques terroristas em 2019, nem nos anos anteriores, mas fez 1 detenção em 2019 e outra em 2017 (Europol, 2020).

	2017	2018	2019
<b>Ataques terroristas</b>	0	0	0
<b>Detenções</b>	1	0	1

**Tabela 4:** Ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e detenções de suspeitos de prática de atividades terroristas registados em Portugal em 2017, 2018 e 2019.  
Fonte: TE-SAT de 2018, 2019 e 2020.

É na Lei n.º 52/2003<sup>17</sup> de 22 de Agosto (Lei de combate ao terrorismo) que podemos encontrar o que se considera por grupo, organização ou associação terroristas:

1. “Considera-se grupo, organização ou associação terroristas todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente,

---

<sup>17</sup> A Lei n.º 16/2019 de 14 de Fevereiro de 2019 “procede à quinta alteração à Lei n.º 52/2003 de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo” (Assembleia da República, 2019a, artigo 1.º).

visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar o ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante:

- a) Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
- b) Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;
- c) Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;
- d) Atos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;
- e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;
- f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar” (Assembleia da República, 2003, artigo 2.º).

Segundo Matos (2020, p.94) o Sistema de Segurança Interna português, criado em 1987, é “o produto acabado de sucessivas reformulações e adaptações, estruturais e conjunturais, (...) visando a prossecução de um objetivo comum, transversal a todas as áreas de atuação, ou seja, a segurança do Estado e dos seus cidadãos”. O Sistema de Segurança Interna português é composto por três órgãos: o Conselho Superior de

Segurança Interna (CSSI), o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG SSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) (Assembleia da República, 2008).

De acordo com a Lei nº53/2008 de 29 de Agosto de 2008, que aprova a Lei de Segurança Interna, o CSSI consiste no órgão interministerial de audição e consulta no que diz respeito a segurança interna, enquanto o SG SSI é responsável pela coordenação, direção, controlo e comando operacional, e o GCS tem como função o assessoramento da coordenação técnica e operacional da atividade das forças e serviços de segurança.

Portugal é caracterizado por um sistema dual ou Napoleónico, sustentado por duas forças de segurança – a PSP, de cariz civilista, e a GNR, com estatuto militar (Matos, 2020).

Os atentados terroristas de 11 de Março em Madrid provocaram alterações nas forças policiais, nos serviços de informação e nos dispositivos de prevenção e alerta dos Estados-Membros da UE (Matos, 2020). Como Portugal não foi exceção, 3 dias após os episódios em Espanha, foi formulado um novo Despacho do Primeiro-Ministro “a alargar a composição da UCAT a representantes da PSP, GNR e Autoridade Marítima” (Matos, 2020, p.108).

Em Portugal, a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), criada por Despacho do Primeiro-Ministro de 25 de Fevereiro de 2003, é um órgão que funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna e é responsável pela “coordenação e partilha de informações, no âmbito da ameaça e do combate ao terrorismo, entre as entidades que a integram” (Presidência do Conselho de Ministros, 2016, artigo 2.º). A UCAT tem um papel bastante importante na recolha, análise e disseminação de informações relacionadas com a ameaça terrorista a nível nacional e internacional, como é o caso da ameaça terrorista de matriz islâmica (Matos, 2020).

Relativamente à Unidade Nacional Contraterrorismo (UNCT), uma unidade operacional, podemos constatar que fornece:

Resposta preventiva e repressiva ao fenómeno do terrorismo e demais ameaças que, pela sua natureza grave e violenta, atentem contra o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e a legalidade democrática. (Polícia Judiciária, s.d.)

A UNCT tem “competências em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciais” (Policia Judiciária, s.d.) no que diz respeito a crimes de terrorismo e a outros (Anexo IV).

De destacar ainda o SEF, integrado no Ministério da Administração Interna, que tem como missão:

Assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos estrangeiros em território nacional, a prevenção e o combate à criminalidade relacionada com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos, gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros e instruir processos de pedido de asilo, na salvaguarda da segurança interna e dos direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória. (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, 2018, p.6)

Para além de todas estas atividades, o SEF é designado a Unidade Nacional ETIAS pelo Despacho n.º 11347/2020 de 18 de Novembro de 2020.

O ETIAS foi criado pelo Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Setembro de 2018. De acordo com este Regulamento, o ETIAS “deverá contribuir para um elevado nível de segurança, para a prevenção da imigração ilegal e para a proteção da saúde pública ao disponibilizar uma avaliação dos visitantes antes da sua chegada aos pontos de passagem das fronteiras externas” (União Europeia, 2018c, p.2). Como a lista de vigilância ETIAS contém informações de pessoas suspeitas de terem participado ou praticado infrações terroristas ou outras infrações penais graves, um dos objetivos do Sistema ETIAS consiste na deteção, prevenção e investigação de infrações terroristas (União Europeia, 2018c).

De salientar dois serviços nacionais, incorporados no Sistema de Informações da República Portuguesa, de produção e partilha de informações que contribuem para a defesa dos valores e dos interesses nacionais<sup>18</sup>: o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED).

---

<sup>18</sup> No Capítulo II (Fundamentos da estratégia de segurança e defesa nacional) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de Abril de 2013, que aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, consideram-se: “**valores fundamentais**” “a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional, o empenho na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional”; e os “**interesses de Portugal**” traduzem-se em “afirmar a sua presença no mundo, consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças, defender a afirmação e a credibilidade externa do Estado, valorizar as comunidades portuguesas e contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013, Parte II).

O SIS, através da elaboração de informações de segurança relacionadas com ameaças à segurança dos cidadãos, assegura a segurança interna do país (Serviço de Informações de Segurança, s.d.). De acordo com o site oficial do SIS, este é responsável por:

Recolher, processar e difundir informações no quadro de Segurança Interna, nos domínios de sabotagem, do terrorismo, da espionagem, incluindo a espionagem económica, tecnológica e científica e de todos os demais atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito democrático (...). (Serviço de Informações de Segurança, s.d.)

Semelhante ao SIS, o SIED é responsável por proporcionar informações relativas a ameaças externas que possam destabilizar a segurança interna. O SIED está encarregue de auxiliar na elaboração de diversos conteúdos, tais como a “avaliação da ameaça terrorista, a identificação de redes internacionais de crime organizado, nomeadamente as envolvidas em narcotráfico, facilitação da imigração ilegal e proliferação nuclear, biológica e química (NBQ)” (Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, s.d.).

É na Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 de 20 de Fevereiro de 2015 que está aprovada a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT). Esta representa:

Compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo. (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, p.1022(2))

Na ENCT são definidos cinco pilares (compatíveis com os quatro pilares da estratégia antiterrorista da UE) considerados objetivos estratégicos fundamentais para lidar com a ameaça terrorista – detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder. Ao comparar a ENCT com a estratégia antiterrorista da UE, verifica-se a soma de mais um pilar, especificamente no que concerne à deteção. Esta distinção marca a posição nacional relativamente à importância dos métodos de antecipação da deteção da ameaça terrorista. Desta forma, a importância das funções realizadas pelo SIS e pelo SIED são reconhecidas no primeiro objetivo estratégico da ENCT (Folgado, 2016, p.340).

## Capítulo V - A ONU no combate ao terrorismo

A Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização internacional responsável por manter a paz e a segurança internacionais, viu o seu papel no combate ao terrorismo a aumentar ao longo dos anos, e atualmente é um ator essencial na coordenação desta luta.

Foi a partir do início dos anos 90, com o crescimento de atos terroristas a serem patrocinados por Estados, que o Conselho de Segurança das Nações Unidas começou a ter um papel mais ativo no combate ao terrorismo. O Conselho de Segurança impôs sanções à Líbia em 1992 por não terem cooperado na investigação de dois acidentes aéreos, ao Sudão em 1996 por alegadamente estar envolvido na tentativa de assassinato do Presidente do Egipto, e contra o regime talibã no Afeganistão em 1999 por acolherem o líder da Al-Qaeda (von Einsiedel, 2016).

Os atentados de 11 de Setembro revelaram o carácter transnacional da ameaça terrorista e fizeram com que o Conselho de Segurança se apresentasse como o sistema ideal para liderar as acusações contra a Al-Qaeda. No dia 12 de Setembro de 2001 foi adotada a Resolução 1368 do Conselho de Segurança, onde pela primeira vez foi invocado o direito de legítima defesa exposto no artigo 51.º da Carta da Nações Unidas<sup>19</sup> (von Einsiedel, 2016).

Mais tarde, a 28 de Setembro de 2001, foi adotada a Resolução 1373. Esta foi considerada uma das ações mais relevantes que o Conselho de Segurança tomou, no âmbito do combate ao terrorismo, por ter criado o *Counter-Terrorism Committee* (CTC) (von Einsiedel, 2016). Esta Resolução, tendo por base o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, também veio solicitar aos Estados-Membros das Nações Unidas que implementassem medidas destinadas a aumentar as suas capacidades de combate a atividades terroristas em solo nacional (Security Council Counter-Terrorism Committee, s.d.-a).

---

<sup>19</sup> Artigo 51.º da Carta das Nações Unidas: “*Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security*” (United Nations, 1945).

Através da Resolução 1535 de 2004 o Conselho de Segurança estabeleceu o *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED). Este tem como função auxiliar o CTC a monitorizar e promover a implementação das resoluções no âmbito do combate ao terrorismo (Security Council Counter-Terrorism Committee, s.d.-c).

Em 2004 o Conselho de Segurança reforçou ainda mais os seus esforços no combate ao terrorismo ao adotar a Resolução 1540. Esta Resolução exige que todos os Estados-Membros das Nações Unidas tomem medidas legislativas para impedir que armas de destruição maciça cheguem às organizações terroristas (von Einsiedel, 2016).

No dia 8 de Setembro de 2006 a Assembleia-Geral das Nações Unidas adotou a Estratégia Global de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas. De acordo com o site oficial da ONU, “esta foi a primeira vez que todos concordaram com um quadro estratégico e operacional comum contra o terrorismo” (Nações Unidas, 2019). Esta estratégia é considerada um instrumento único para aprimorar os esforços realizados a nível nacional, regional e internacional no combate ao terrorismo. A Estratégia Global de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas é composta por quatro pilares:

1. Condições favoráveis à disseminação do terrorismo;
2. Medidas para prevenir e combater o terrorismo;
3. Medidas para fortalecer a capacidade dos Estados de prevenir e combater o terrorismo e fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas nesse âmbito;
4. Medidas para garantir o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito como base fundamental no combate ao terrorismo (General Assembly, 2006).

De forma a estar em sintonia com as necessidades dos Estados-Membros das Nações Unidas, de dois em dois anos é efetuada uma revisão à Estratégia Global de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas. Em 2020 realizou-se a sétima revisão.

Em 2015, logo após os atentados terroristas ocorridos em França, foi adotada a Resolução 2253 a 17 de Dezembro, tendo por base o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Esta Resolução expandiu a estrutura de sanções à Al-Qaeda ao incluir os indivíduos e entidades que apoiam o ISIL (Daesh). Desta forma, o Conselho de Segurança decidiu que a “*1267/1989 Al-Qaida Sanctions Committee*” passaria a designar-se “*1267/1989/2253 ISIL (Da’esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*”, e a lista de Sanções de Al-Qaeda passaria a designar-se “Lista de Sanções de ISIL (Daesh) e Al-Qaeda” (Security Council, 2015). Em 2017, através da Resolução 2368, o Conselho de Segurança



reafirmou as sanções aplicadas a todos os indivíduos e entidades da Lista de Sanções de ISIL (Daesh) e Al-Qaeda (Security Council, 2017).

Para além do CTC e do CTED, a ONU criou ainda uma entidade bastante importante no combate ao terrorismo - o *United Nations Office of Counter-Terrorism* (UNOCT). O UNOCT foi criado em 2017 através da Resolução 71/291 da Assembleia Geral das Nações Unidas, e é responsável por apoiar o Secretário-Geral das Nações Unidas no que diz respeito ao cumprimento das responsabilidades globais relacionadas com a implementação da Estratégia Global de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas, e ainda fornece apoio aos Estados-Membros (United Nations Office of Counter-Terrorism, s.d.-a).

De acordo com Vladimir Voronkov, Subsecretário-Geral do UNOCT, “*terrorism is a transnational threat that cannot be defeated by any single government or organization. It needs a concerted multilateral response at global, regional and national levels*” (United Nations, 2018, p.4). É do interesse tanto da ONU como da UE que exista uma forte cooperação no combate ao terrorismo. A 24 de Abril de 2019 foi assinada uma estrutura de combate ao terrorismo entre a ONU e a UE, com o objetivo de realçar o importante papel da cooperação internacional e da prevenção do extremismo violento no combate ao terrorismo (United Nations Liaison Office for Peace and Security, 2019, p.4).

Citando von Einsiedel (2016, p.5) “*while it is true that the UN’s operational counter-terrorism activities have faced severe shortfalls and limitations, the UN has proven a useful venue for establishing the broad normative and cooperative frameworks for collective counter-terrorism action*”.

## Conclusão

Esta dissertação vem contribuir para o melhor entendimento dos métodos usados na UE para fazer face à ameaça terrorista que, ao longo dos anos, tem vindo a intimidar os Estados-Membros. Alguns destes métodos traduzem-se no trabalho realizado por instituições e agências competentes, como é o caso da Europol, Eurojust e Frontex.

Quando o terrorismo passou de uma ameaça externa para uma ameaça interna, o combate ao terrorismo tornou-se numa das principais prioridades para a UE. De forma a proteger os seus cidadãos, a UE esforçou-se para acompanhar a evolução da ameaça terrorista através da implementação de legislação que conseguisse simultaneamente enfrentar o terrorismo e apoiar os Estados-Membros nesta luta. Os atentados terroristas de 11 de Setembro serviram de "fonte de ignição" para a UE estabelecer algumas mudanças a nível operacional, como o reforço das competências da Europol, a estipulação da Eurojust como agência da UE, e a melhoria do controlo de fronteiras prestado pela Frontex.

Da mesma forma, os Estados-Membros como principais responsáveis pelo combate ao terrorismo, tiveram de se adaptar à evolução da ameaça terrorista e ajustar os métodos de combate. Na análise realizada sobre França, Reino Unido e Portugal, constatou-se que o Reino Unido e França, entre 2017 e 2019, foram os países da UE que registaram os valores mais elevados de ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e de detenções de suspeitos de prática de atividades terroristas, sendo o Reino Unido o país que anualmente reporta os valores mais elevados.

Concluímos também que não é apenas através das estratégias nacionais de combate ao terrorismo que estes países expõem os seus próprios métodos para lidar com a ameaça terrorista. Existem outros planos correlacionados com estas estratégias, como é o caso do Plano Vigipirate em França, o *Terrorism Act* no Reino Unido e o Código Penal em Portugal (Matos, 2020). De salientar que cada plano e estratégia nacionais são distintos devido às diferentes perceções que cada país tem do terrorismo. Um país que já sofreu diversos atentados terroristas ao longo da história, como o Reino Unido e a França, têm uma perceção diferente de um país que nunca, ou quase nunca, vivenciou esta ameaça, como é o caso de Portugal. Deste modo, os métodos utilizados por cada país para combater a ameaça terrorista são distintos, e muitos deles conseguem ter em consideração as "*lessons learned*" e aplicá-las no futuro.

De forma a alcançar o objetivo desta dissertação - responder à pergunta de investigação inicialmente estabelecida - foi dada especial atenção à evolução e às funções de cada uma das três agências em estudo, e constatou-se que apesar de estarem as três agências envolvidas no combate ao terrorismo, a Europol e a Eurojust são as agências que mais se encontram enredadas no combate ao terrorismo.

Começando pela Europol, de acordo com os objetivos expostos no Regulamento (UE) 2016/794 de 11 de Maio de 2016, o papel da Europol consiste em apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros na prevenção e combate à criminalidade grave e ao terrorismo. Para tal, intitula-se de principal centro de informação criminal da UE, traduzindo-se numa plataforma de intercâmbio de informações. Os Estados-Membros têm a responsabilidade de fornecer à Europol dados relevantes para o combate de determinados crimes para que a agência consiga cumprir as suas funções. Destacam-se o EIS e a SIENA, duas plataformas capazes de incorporar diversos dados pertinentes para o combate à criminalidade. Estas ferramentas revelam-se bastante úteis para armazenar informações importantes e para realizar o intercâmbio rápido e seguro de informações entre a Europol, Estados-Membros e países terceiros. O desenvolvimento de um bom sistema de informações é essencial no combate ao terrorismo. A recolha, o tratamento, e difusão de informações relevantes são procedimentos fundamentais para enfrentar a ameaça terrorista, ou quaisquer outras ameaças, pois quanto mais se souber sobre o inimigo, melhor a perceção dos seus procedimentos e maior a probabilidade de o deter. É por isso que a atividade de *intelligence* é tão importante para se conseguir desmembrar grupos terroristas.

Para garantir a segurança dos cidadãos é necessário que exista uma forte cooperação entre as agências da UE e as autoridades competentes dos Estados-Membros. Apesar de inicialmente a Europol ter enfrentado alguns obstáculos, conseguiu demonstrar que é uma mais-valia para os Estados-Membros e que a interligação é essencial. As Unidades Nacionais da Europol revelaram-se uma peça fundamental para garantir a cooperação entre a Europol e os Estados-Membros.

O aumento de funções da Europol tornou-a mais forte e mais independente, passando não só a apoiar as investigações nos Estados-Membros como também a coordenar, organizar e realizar investigações e ações operacionais. Para além de apoiar as autoridades competentes dos Estados-Membros da UE, a Europol também fomenta relações com países terceiros e empresas privadas. A Europol recebe e trata de

informações fornecidas tanto pelos Estados-Membros da UE, como de países terceiros, organizações internacionais e organismos privados.

É importante ainda salientar a produção anual dos TE-SAT realizados pela Europol, com informação fornecida pelos Estados-Membros e pela Eurojust. Estes relatórios identificam a evolução e as tendências do terrorismo nos países da UE e correspondem a uma das análises estratégicas mais relevantes da Europol. Estes relatórios fornecem factos sobre o terrorismo que podem ser consultados e utilizados por aqueles que detêm poder legislativo como pelo público em geral.

Constatamos então que no âmbito do combate ao terrorismo na UE, o papel da Europol manifesta-se através do reforço da ação das autoridades nacionais competentes através do ECTC e dos sistemas de informação (EIS e SIENA). O ECTC desempenha um papel fundamental pois é ele que coordena todos os esforços da Europol no âmbito do combate ao terrorismo. Para além de apoiar as autoridades nacionais competentes, a Europol também as completa pelo facto de funcionar como um centro de informação criminal responsável pelo intercâmbio, tratamento e análise de dados pertinentes para combater e desmantelar organizações terroristas.

Relativamente à Eurojust, a agência da UE com personalidade jurídica, a sua principal tarefa consiste em melhorar a cooperação e a coordenação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros em investigações e ações penais. A Eurojust apoia as medidas de combate à criminalidade grave dos Estados-Membros e facilita a cooperação judiciária em casos de terrorismo. Combater o terrorismo tem sido uma prioridade para a Eurojust desde a altura em que ainda era considerada Pro-Eurojust (Bures, 2010).

O CTR revelou-se num instrumento proveitoso ao reforçar a resposta judicial dos Estados-Membros às ameaças terroristas. Ao utilizarem o CTR durante as investigações, as autoridades competentes dos Estados-Membros vêm a sua tarefa facilitada ao conseguirem não só identificar suspeitos de ações terroristas ou redes criminosas, como também conseguem criar ligações entre os vários processos contra indivíduos suspeitos de crimes terroristas.

A promoção de segurança é considerada uma condição essencial para a cooperação entre autoridades nacionais em casos de justiça criminal. Este tipo de cooperação pode facilmente ser prejudicada por más experiências – negligência, corrupção, desvio de informações ou até burocracias (Bures, 2010). A Eurojust consegue

promover esta segurança, tendo assim a oportunidade de proporcionar uma boa experiência de cooperação às autoridades competentes dos Estados-Membros da UE.

Podemos concluir então que no combate ao terrorismo na UE, a Eurojust facilita uma boa cooperação judiciária através do apoio prestado às autoridades nacionais competentes em investigações e ações penais, e assegura o CTR como plataforma essencial para ajudar as autoridades competentes dos Estados-Membros a levar os indivíduos suspeitos de crimes terroristas à justiça.

Por último a Frontex, a agência que juntamente com os Estados-Membros assegura a segurança das fronteiras externas da UE através do funcionamento eficaz do controlo fronteiriço. Apesar de a Frontex estar dependente da cooperação dos Estados-Membros para conseguir desempenhar as suas funções, não deixa de desempenhar um papel importante no combate ao terrorismo na UE através de operações e atividades coordenadas.

Aperfeiçoar o controlo das fronteiras, especialmente o processo de verificação de documentos e a gestão de fluxos migratórios, são essenciais para combater o terrorismo. Independentemente das medidas de controlo das fronteiras externas da UE estarem mais direcionadas para a prevenção da migração irregular (Leonard, 2015), a Frontex tem tido um papel cada vez mais ativo na prevenção e deteção de atividades terroristas e de outros tipos de criminalidade grave associadas. A Frontex auxilia os Estados-Membros e os países da comunidade Schengen na identificação de sujeitos de interesse através de sistemas de segurança e vigilância, bases de dados e principalmente através do intercâmbio de *intelligence*.

A utilização do EUROSUR revelou-se essencial para a cooperação e intercâmbio de informações entre a Frontex e os Estados-Membros, como também para aumentar a capacidade de reação no combate à criminalidade transfronteiriça, incluindo o combate a atividades terroristas. Com a partilha do quadro de situação europeu, efetuado pela Frontex, os Estados-Membros obtêm um conhecimento mais abrangente da situação atual e dos eventos ocorridos nas fronteiras.

Concluimos que no âmbito do combate ao terrorismo na UE, a Frontex contribui para o reforço dos controlos fronteiriços ao apoiar os Estados-Membros no aperfeiçoamento do processo de verificação de documentos e da gestão de fluxos migratórios através do intercâmbio de informações, de operações conjuntas e da

realização de análises (quadro de situação europeu). Através do funcionamento eficaz do controlo fronteiriço é possível proteger os Estados-Membros de ataques terroristas. Todas estas ações convergem no objetivo de apoiar os Estados-Membros na identificação de sujeitos de interesse que possam afetar os países da UE através de atos terroristas.

Durante a investigação constatou-se que o papel das três agências em estudo, no âmbito do combate ao terrorismo e não só, está direcionado para apoiar as autoridades competentes dos Estados-Membros e para reforçar as suas ações porque os Estados-Membros é que são os principais responsáveis por combater o terrorismo, e o papel das agências da UE não é substituir nem duplicar o trabalho realizado pelos Estados-Membros. As agências disponibilizam inúmeros instrumentos, como o SIE, SIENA, ECTC, EU IRU no caso da Europol, o CTR no caso da Eurojust, e o EUROSUR no caso da Frontex, para fortalecer os métodos nacionais e para serem usados não só pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, como também por países terceiros.

O combate ao terrorismo na UE exige uma abordagem que integre várias áreas, e é por isso fundamental que exista uma sólida cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e as agências da UE que trabalham para combater a ameaça terrorista. O combate ao terrorismo não abrange apenas a área policial, ou a área de *intelligence*, ou a área da justiça criminal, mas sim uma combinação das três. É também fundamental estimular a cooperação entre a Europol, a Eurojust e a Frontex para que estas agências consigam atingir melhores resultados em equipa do que sozinhas (Bures, 2010). Devido ao carácter internacional do terrorismo, é pertinente salientar a importância da cooperação entre as agências da UE e países terceiros. As relações entre UE e países terceiros são igualmente fundamentais para combater o terrorismo não só no interior da UE como no seu exterior.

Outro método crucial para combater o terrorismo, utilizado pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, pelas agências da UE e por países terceiros que cooperam com a UE, consiste no intercâmbio de *intelligence*. Este método é extremamente importante no combate ao terrorismo pois permite que os Estados consigam obter informações sobre indivíduos e organizações terroristas, e consequentemente possam proceder ao seu desmantelamento (Matos, 2020). Este processo é possível se existir confiança em partilhar informações entre Estados-Membros, agências da UE, países terceiros, organizações internacionais, entre outros (Bures, 2016). Este é um dos problemas que dificulta a função das agências da UE que se dedicam ao

combate ao terrorismo – se cada um guardar informações para si e não partilhar com os outros, as agências não têm oportunidade de cruzar informações nem agir antecipadamente. O desenvolvimento de alianças internacionais entre países, interligação, confiança e reciprocidade são pontos-chave para combater o terrorismo de uma forma eficiente.

Conclui-se com esta investigação que o trabalho realizado pelas agências da UE em estudo, no âmbito do terrorismo, está mais direcionado para a prevenção do terrorismo. O desenvolvimento de sistemas de cooperação e coordenação internacional são métodos mais eficazes na redução de ataques terrorismo. A melhor forma de combater o terrorismo é através da prevenção.

## Referências Bibliográficas

### Obras gerais e específicas:

- Anderson, D. (2016, March 3). Brexit would hinder the fight against terrorism. *Prospect*.  
<https://www.prospectmagazine.co.uk/world/brexit-would-hinder-the-fight-against-terrorism>
- Bakker, E., & De Graaf, B. (2011). Preventing Lone Wolf Terrorism: Some CT Approaches Addressed. *Perspectives on Terrorism*, 5(5/6), 43–50.  
<http://www.jstor.org/stable/26298538>
- Beauchamps, M. (2017). Perverse Tactics: ‘Terrorism’ and National Identity in France. *Culture, Theory and Critique*, 58(1), 48–61.  
<https://doi.org/10.1080/14735784.2015.1137480>
- Bures, O. (2006). EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger? *Terrorism and Political Violence*, 18(1), 57–78. <https://doi.org/10.1080/09546550500174905>
- Bures, O. (2008). Europol’s Fledgling Counterterrorism Role. *Terrorism and Political Violence*, 20(4), 498–517. <https://doi.org/10.1080/09546550802257218>
- Bures, O. (2010). Eurojust’s Fledgling Counterterrorism Role. *Journal of Contemporary European Research*, 6(2), 236–256.  
<https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/274>
- Bures, O. (2016). Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the Eu: Lessons Learned from Europol. *European View*, 15(1), 57–66.  
<https://doi.org/10.1007/s12290-016-0393-7>
- Busuioc, M., & Groenleer, M. (2013). Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust. *Perspectives on European Politics and Society*, 14(3), 285–304.  
<https://doi.org/10.1080/15705854.2013.817803>
- Cabeço, L. M. (2017, August 7). *Ponto Único de Contato para a Cooperação Policial Internacional*. Segurança e Ciências Forenses.  
<https://segurancaecienciasforenses.com/2017/08/07/ponto-unico-de-contacto-para-a-cooperacao-policial-internacional-ii/>
- Campenhoudt, L. V., Marquet, J., & Quivy, R. (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2nd ed.). Gradiva.
- Carrapiço, H. (2005). As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo. *Revista de Relações Internacionais*, 6, 127–142.  
[http://ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/r6/RI6\\_HCarrapico.pdf](http://ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r6/RI6_HCarrapico.pdf)



- Casagran, C. B. (2017). Chapter Six: The New Europol Legal Framework: Implications for EU Exchanges of information in the Field of Law Enforcement. In *Challenges and Critiques of the EU Internal Security Strategy: Rights, Power and Security* (pp. 149–170). [https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=tjI9DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA149&dq=Casagran,+C.+B.+\(2017\).+The+New+Europol+Legal+Framework:+Implications+for+EU+Exchanges+of+information+in+the+Field+of+Law+Enforcement.+&ots=nCUpQNQEFT&sig=NtrbMSDrM9eJVDGMyVf5dlo6THE&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=tjI9DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA149&dq=Casagran,+C.+B.+(2017).+The+New+Europol+Legal+Framework:+Implications+for+EU+Exchanges+of+information+in+the+Field+of+Law+Enforcement.+&ots=nCUpQNQEFT&sig=NtrbMSDrM9eJVDGMyVf5dlo6THE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Casale, D. (2008). EU Institutional and Legal Counter-terrorism Framework. *Defence Against Terrorism Review*, 1(1), 49–78. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.513.3461&rep=rep1&type=pdf>
- Copeland, T. (2001). *Is the “New Terrorism” Really New?: An Analysis of the New Paradigm for Terrorism*. *Journal of Conflict Studies*. <https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/4265>
- Costa, S. (2006). O Islão em Portugal. In *O Islão na Europa, por Maria do Céu Pinto* (pp. 155–174). Prefácio.
- Deflem, M. (2006). Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective. *Justice Quarterly*, 23(03), 336–359. <https://doi.org/10.1080/07418820600869111>
- Folgado, P. N. (2016). Portugal E O Combate Ao Terrorismo - A Estratégia Nacional. *Proelium*, 7, 335–347. <https://revistas.rcaap.pt/proelium/article/view/11909>
- Ganor, B. (2002). Defining terrorism: Is one man’s terrorist another man’s freedom fighter? *Police Practice and Research*, 3(4), 287–304. <https://doi.org/10.1080/1561426022000032060>
- Ganor, B. (2015). *GLOBAL ALERT The Rationality of Modern Islamist Terrorism and the Challenge to the Liberal Democratic World*. Columbia University Press.
- Kaunert, C. (2010). Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(7), 652–671. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2010.484041>
- Leonard, S. (2010). The use and effectiveness of migration controls as a counterterrorism instrument in the European Union. *Central European Journal of International and Security Studies*, 4(1), 32–50. <http://usir.salford.ac.uk/id/eprint/18771/>

- Leonard, S. (2015). Border Controls as a Dimension of the European Union's Counter-Terrorism Policy: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*, 30(2–3), 306–332. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.988447>
- Martins, R. F. C. (2010, October). *Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos.”* IDN Cadernos.
- Matos, H. J. (2020). *Terrorismo & Contraterrorismo Sistemas de Segurança Interna* (3rd ed.). AAFDL Editora.
- Neal, A. W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(2), 333–356. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>
- Pinto, A. C., & Rapaz, P. J. C. (2018). *Presidentes e (semi) presidencialismo nas democracias contemporâneas*. Imprensa de Ciências Sociais. [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/32422/1/ICS\\_ACPinto\\_Presidentes%20e%20%28Semi%29Presidencialismo\\_LIV\\_ORG.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/32422/1/ICS_ACPinto_Presidentes%20e%20%28Semi%29Presidencialismo_LIV_ORG.pdf)
- Schmid, A. P. (2004). FRAMEWORKS FOR CONCEPTUALISING TERRORISM. *Terrorism and Political Violence*, 16(2), 197–221. <https://doi.org/10.1080/09546550490483134>
- Schmid, A. P. (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge Taylor & Francis Group. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/53842/1/9.Alex%20P.%20Schmid.pdf>
- Schmid, A. P., & Jongman, A. J. (2017). *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*. Routledge Taylor & Francis Group. [https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=Up4uDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Schmid,+A.+P.,+Jongman,+A.+J.,+1988.+Political+Terrorism.+A+New+Guide+to+Actors,+Authors,+Concepts,+Data+Bases,+Theories+and+Literature.&ots=RxKtPwHgfl&sig=DfTO92mUg\\_laLJRGstSQAaBbC08#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=Up4uDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Schmid,+A.+P.,+Jongman,+A.+J.,+1988.+Political+Terrorism.+A+New+Guide+to+Actors,+Authors,+Concepts,+Data+Bases,+Theories+and+Literature.&ots=RxKtPwHgfl&sig=DfTO92mUg_laLJRGstSQAaBbC08#v=onepage&q&f=false)
- Sousa, Á. (2017). Métodos qualitativos em Ciências Sociais e Humanos. *Correio Dos Açores*, 13. [https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/5393/1/Sousa\\_CA\\_21-09-2017\\_p.%2013.pdf](https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/5393/1/Sousa_CA_21-09-2017_p.%2013.pdf)
- Tilly, C. (2004). Terror, Terrorism, Terrorists. *Sociological Theory*, 22(1), 5–13. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2004.00200.x>
- Tomé, L. (2006, November). 4-4-4: A Estratégia Anti-terrorista da União Europeia. *Segurança e Defesa*. <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1746/1/4-4->

4%2CEstrat%20Anti-Terrorista%20da%20UE%2C%20rev.%20Seg.%20e%20Defesa%2CNOV06%2C%20LTOME%20.pdf

Tomé, L. (2015). “Estado Islâmico”: percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do “Califado.” *JANUS.NET e-Journal of International Relations. Universidade Autónoma de Lisboa*, 6(1), 125–149. <http://observare.ual.pt/janus.net/pt/home-pt/95-portugues-pt/v-6>

von Einsiedel, S. (2016). Assessing the UN’s Efforts to Counter Terrorism. *United Nations University Centre for Policy Research, Occasional Paper 8*, 1–5. <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6053/AssessingtheUNsEffortstoCounterterrorism.pdf>

Walker, C. (2006). Clamping Down on Terrorism in the United Kingdom. *Journal of International Criminal Justice*, 4(5), 1137–1151. <https://doi.org/10.1093/jicj/mql056>

Wesseling, M. (2016). An EU Terrorist Finance Tracking System. *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*, 1–25. [https://rusi.org/sites/default/files/op\\_wesseling\\_an\\_eu\\_terrorist\\_finance\\_tracking\\_system.1.pdf](https://rusi.org/sites/default/files/op_wesseling_an_eu_terrorist_finance_tracking_system.1.pdf)

### **Legislação e documentos oficiais:**

Administração Interna - Gabinete do Ministro. (2020). *Despacho n.º 11347/2020 Designação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) como Unidade Nacional ETIAS*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/home/-/dre/148852878/details/maximized>

Assembleia da República. (2003). *Lei n.º 52/2003 Lei de combate ao terrorismo*. Diário Da República Eletrónico. [https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34568575/diploma?p\\_p\\_state=maximized&rp=diploma&filter=Filtrar](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34568575/diploma?p_p_state=maximized&rp=diploma&filter=Filtrar)

Assembleia da República. (2008). *Lei n.º 53/2008 que Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/453479/details/maximized>

Assembleia da República. (2019a). *Lei n.º 16/2019 (Quinta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo))*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/home/-/dre/119556786/details/maximized>

Assembleia da República. (2019b). *Lei n.º 21/2019 de 25 de fevereiro Regula a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros, bem como o tratamento desses dados, transpondo a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, e procede à terceira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/home/-/dre/120108010/details/maximized>

Comissão das Comunidades Europeias. (2005). *COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO relativa ao recrutamento de terroristas: análise dos fatores que contribuem para a radicalização violenta*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0313&from=PT>

Comissão Europeia. (2017). *DECISÃO DA COMISSÃO de 27 de julho de 2017 que cria o Grupo de Peritos de Alto Nível sobre radicalização (2017/C 252/04)*. Jornal Oficial Da União Europeia. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0803\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0803(01)&from=ES)

Comité das Regiões Europeu. (2017). *Parecer do Comité das Regiões Europeu — Combater a radicalização e o extremismo violento: mecanismos de prevenção a nível local e regional (2017/C 017/07)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IR6329&from=PT>

Conselho da União Europeia. (1995a). *ACTO DO CONSELHO de 26 de Julho de 1995 que estatui a Convenção elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol ) ( 95/C 316/01 )*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1995:316:FULL&from=PT>

Conselho da União Europeia. (1995b). *Acto do Conselho, de 26 de Julho de 1995, que estatui a Convenção que cria um Serviço Europeu de Polícia*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114005b>

Conselho da União Europeia. (2000). *ACTO DO CONSELHO de 30 de Novembro de 2000 que estabelece, com base no n.º 1 do artigo 43.º da Convenção que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol), um protocolo que altera o artigo 2.º e o anexo daquela convenção (2000/C 358/01)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2000/358/01&from=DE>

Conselho da União Europeia. (2002a). *ACTO DO CONSELHO de 28 de Novembro de 2002 que estabelece um protocolo que altera a Convenção que cria um Serviço*

*Europeu de Polícia (Convenção Europol) e o Protocolo relativo aos privilégios e imunidades da Europol, dos membros dos seus órgãos, dos seus diretores-adjuntos e agentes (2002/C 312/01)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2002:312:FULL&from=PT>

Conselho da União Europeia. (2002b). *DECISÃO DO CONSELHO de 28 de Fevereiro de 2002 relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade (2002/187/JAI)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0187&from=PT>

Conselho da União Europeia. (2004a). *ACTO DO CONSELHO de 27 de Novembro de 2003 que, com base no n.º 1 do artigo 43.º da Convenção que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol), estabelece um protocolo que altera essa convenção (2004/C 2/01)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:002:FULL&from=PT>

Conselho da União Europeia. (2004b). *REGULAMENTO (CE) N.º 2007/2004 DO CONSELHO de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (L 349/1)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2004:349:FULL&from=PT>

Conselho da União Europeia. (2005a). *Estratégia Antiterrorista da UE (doc. 14469/4/05 REV 4)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/PT/pdf>

Conselho da União Europeia. (2005b, December 1). *Estratégia Antiterrorista da UE (doc. 14390/05 Presse 296)* [Press release]. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/jha/87606.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/jha/87606.pdf)

Conselho da União Europeia. (2009). *DECISÃO DO CONSELHO de 6 de Abril de 2009 que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) (2009/371/JAI)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN>

Conselho da União Europeia. (2014). *Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo (9956/14)*. EUR-Lex. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/pt/pdf>

- Conselho Europeu. (2004). *DECLARAÇÃO SOBRE A LUTA CONTRA O TERRORISMO*.  
[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf)
- Council of the European Union. (2011). *EU Action Plan on combating terrorism (17594/1/11 REV 1)*.  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2017594%202011%20REV%201/EN/pdf>
- EU Counter-Terrorism Coordinator. (2012). *EU Counter-Terrorism Strategy - Discussion paper*. EU Monitor.  
<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipodhltzh>
- Eurojust. (2017). *Eurojust Multi-Annual Strategy 2019 – 2021*.  
[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/AboutUs/Programming/MAS\\_2019-2021\\_EN.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/AboutUs/Programming/MAS_2019-2021_EN.pdf)
- Eurojust. (2019a). *RELATÓRIO ANUAL DA EUROJUST 2019*.  
[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Publications/AnnualReport/AR2019\\_PT.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Publications/AnnualReport/AR2019_PT.pdf)
- Eurojust. (2019b). *Supporting judicial authorities in the fight against TERRORISM*.  
[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Publications/Factsheets/Counter-Terrorism-Factsheet\\_2019-EN.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Publications/Factsheets/Counter-Terrorism-Factsheet_2019-EN.pdf)
- European Commission. (2015). *THE HOTSPOT APPROACH TO MANAGING EXCEPTIONAL MIGRATORY FLOWS*. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_hotspots\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf)
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2014, April). *Manual da Legislação Europeia sobre Proteção de Dados*.  
[https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_POR.pdf)
- Europol. (2018a). *Europol in brief 2018*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-in-brief-2018>
- Europol. (2018b). *Europol Strategy 2020+*. [https://www.europol.europa.eu/publications-documents?y\[value\]\[year\]=2018](https://www.europol.europa.eu/publications-documents?y[value][year]=2018)
- Europol. (2018c). *TE-SAT: EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2018*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>

- Europol. (2019). *TE-SAT: EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2019*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>
- Europol. (2020). *TE-SAT: EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>
- Financial Action Task Force (FATF). (2020, October). *INTERNATIONAL STANDARDS ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION. The FATF Recommendations*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>
- General Assembly. (2006). *The United Nations Global Counter Terrorism Strategy (A/RES/60/288)*. United Nations. <https://undocs.org/en/A/RES/60/288>
- General Assembly. (2017). *Resolution adopted by the General Assembly on 15 June 2017 (A/RES/71/291)*. United Nations. <https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/res/71/291>
- HM Government. (2018). *CONTEST (The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism)*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/716907/140618\\_CCS207\\_CCS0218929798-1\\_CONTEST\\_3.0\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf)
- International Organization for Migration. (2011). *Glossary on Migration* (No. 25). <https://www.west-info.eu/files/iom.pdf>
- May, T. (2017). *Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>
- Milt, K. (2017). *PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS*. Parlamento Europeu. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/051208/04A\\_FT\(2013\)051208\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051208/04A_FT(2013)051208_PT.pdf)
- Ministère des Armées. (2008). *The French White Paper on Defence and National Security 2008*. <https://www.army.cz/images/Bilakniha/ZSD/French%20White%20Paper%20on%20Defence%20and%20National%20Security%202008.pdf>

- Ministère des Armées. (2013). *FRENCH WHITE PAPER DEFENCE AND NATIONAL SECURITY 2013*. <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/defence-policy/white-paper-2013/white-paper-2013>
- Parlamento Europeu. (2011). *Resposta dada por Cecilia Malmström em nome da Comissão*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2011-008264-ASW\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2011-008264-ASW_PT.html)
- Parlamento Europeu. (2015). *Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de novembro de 2015, sobre a prevenção da radicalização e do recrutamento de cidadãos europeus por organizações terroristas (2015/2063(INI))*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0410&from=PT>
- Parlamento Europeu. (2016). *Foreign fighters – Member State responses and EU action*. <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579080-Foreign-fighters-rev-FINAL.pdf>
- Parlamento Europeu. (2018). *Relatório sobre as relações entre a UE e a NATO (2017/2276(INI))*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0188\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0188_PT.pdf)
- Presidência do Conselho de Ministros. (2013). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/259967/details/normal?q=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministros+n.%C2%BA19%2F2013>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2015). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/home/-/dre/66567251/details/maximized>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2016). *Decreto Regulamentar n.º 2/2016 que estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/75170440/details/normal?q=Unidade+de+Coordena%C3%A7%C3%A3o+Antiterrorismo>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2019). *Decreto-Lei n.º 137/2019 Aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária*. Diário Da República Eletrónico. <https://dre.pt/home/-/dre/124680594/details/maximized>
- République Française. (2020). *Légifrance - Code Pénal (version à la date du 15 octobre 2020)*.



[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006136045/2020-10-15/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006136045/2020-10-15/)

Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale. (2016). *Vigipirate Plan. TACKLING TERRORISM TOGETHER. VIGILANCE, PREVENTION, AND PROTECTION AGAINST THE TERRORIST THREAT*. <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2017/08/vigipirate-anglais-v2017.pdf>

Security Council. (2015). *Unanimously Adopting Resolution 2253 (2015), Security Council Expands Sanctions Framework to Include Islamic State in Iraq and Levant*. United Nations. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12168.doc.htm>

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2018). *Plano de Atividades 2019*. <https://www.sef.pt/pt/Documents/PlanoAtividades2019.pdf>

Sistema de Segurança Interna. (2019). *Relatório Anual de Segurança Interna 2019*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2019->

UK Government. (1994). *Intelligence Services Act 1994*. Legislation.Gov.Uk. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/section/1>

UK Government. (2020). *Terrorism Act 2000*. Legislation.Gov.Uk. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>

União Europeia. (2007). *TRATADO DE LISBOA QUE ALTERA O TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA E O TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA (2007/C 306/01)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>

União Europeia. (2013). *REGULAMENTO (UE) N.º 1052/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 22 de outubro de 2013 que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur) (L 295/11)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=EN>

União Europeia. (2015). *DIRETIVA (UE) 2015/849 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 20 de maio de 2015 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (L 141/73)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=pt>

- União Europeia. (2016a). *DIRETIVA (UE) 2016/681 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 27 de abril de 2016 relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (L 119/132)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=PT>
- União Europeia. (2016b). *REGULAMENTO (UE) 2016/399 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (L 77/1)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20190611&from=PT>
- União Europeia. (2016c). *REGULAMENTO (UE) 2016/794 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 11 de maio de 2016 que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho (L 135/53)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=PT>
- União Europeia. (2016d). *REGULAMENTO (UE) 2016/1624 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho (L 251/1)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:251:FULL&from=PT>
- União Europeia. (2016e). *TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (VERSÃO CONSOLIDADA) (C 202/13)*. Jornal Oficial Da União Europeia. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF)
- União Europeia. (2017). *Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho (L 88/6)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>
- União Europeia. (2018a). *DIRETIVA (UE) 2018/843 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva (UE) 2015/849*

*relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE (L 156/43).* Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=pt>

União Europeia. (2018b). *Estratégia de luta contra o terrorismo*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133275>

União Europeia. (2018c). *REGULAMENTO (UE) 2018/1240 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de setembro de 2018 que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (L 236/1)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1240&from=PT>

União Europeia. (2018d). *REGULAMENTO (UE) 2018/1727 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de novembro de 2018 que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), e que substitui e revoga a Decisão 2002/187/JAI do Conselho (L 295/138)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1727&from=PT>

União Europeia. (2019). *Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (L 295/1)*. Jornal Oficial Da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=pt>

United Nations. (1945). *Charter of the United Nations, CHAPTER VII: ACTION WITH RESPECT TO THREATS TO THE PEACE, BREACHES OF THE PEACE, AND ACTS OF AGGRESSION*. <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

United Nations. (2018). *REPORT OF THE UNITED NATIONS HIGH-LEVEL CONFERENCE ON COUNTER-TERRORISM*. [https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/report\\_unhlc\\_final\\_web.pdf](https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/report_unhlc_final_web.pdf)

United Nations Liaison Office for Peace and Security. (2019). *UN-EU Steering Committees on Crisis Management*. [https://unlops.unmissions.org/sites/default/files/unlops\\_newsletter\\_edition\\_december\\_2019.pdf](https://unlops.unmissions.org/sites/default/files/unlops_newsletter_edition_december_2019.pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2019). *Foreign Terrorist Fighters. Manual for Judicial Training Institutes South-Eastern Europe*. [https://www.unodc.org/pdf/terrorism/Foreign\\_Terrorist\\_Fighters\\_Handbook/EN\\_Foreign\\_Terrorist\\_Fighters\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/pdf/terrorism/Foreign_Terrorist_Fighters_Handbook/EN_Foreign_Terrorist_Fighters_Ebook.pdf)

United Nations Security Council. (2014a). *Resolution 2170. Threats to international peace and security caused by terrorist acts*. Resolutions Adopted by the Security Council. [https://undocs.org/S/RES/2170\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2170(2014))

United Nations Security Council. (2014b). *Resolution 2178. Threats to international peace and security caused by terrorist acts*. Resolutions Adopted by the Security Council. [https://undocs.org/S/RES/2178%20\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2178%20(2014))

### **Endereços eletrônicos:**

Campus France. (s.d.). *SECURITY*. Retirado em 3 Dezembro 2020 de <https://www.campusfrance.org/en/security>

CIA - The World Factbook. (2021a). *France*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/france/#people-and-society>

CIA - The World Factbook. (2021b). *Portugal*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/portugal/#people-and-society>

CIA - The World Factbook. (2021c). *United Kingdom*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/united-kingdom/#people-and-society>

Comissão Europeia. (s.d.-a). *A União Europeia e o Reino Unido – Criação de uma nova parceria*. Retirado em 14 Dezembro 2020 de [https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/brexit-brief/transition-period\\_pt](https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/brexit-brief/transition-period_pt)

Comissão Europeia. (s.d.-b). *Brexit: Final do período de transição*. Retirado em 12 Janeiro 2021 de [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/uk-withdrawal-pt\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/uk-withdrawal-pt_en)

Conseil des Ministres. (2017). *Coordonnateur national du renseignement et lutte contre le terrorisme*. Gouvernement. <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2017-06-14/coordonnateur-national-du-renseignement-et-lutte-contre-le-t>

Conselho Europeu. (2020a). *Coordenador da Luta Antiterrorista*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

- Conselho Europeu. (2020b). *Luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>
- Conselho Europeu. (2020c). *Reforço das fronteiras externas da UE*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/strengthening-external-borders/>
- Conselho Europeu. (2020d). *Regulamentar a utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>
- Eurojust. (s.d.-a). *Eurojust legal framework*. Retirado em 21 Outubro 2020 de <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/who-we-are/eurojust-legal-framework>
- Eurojust. (s.d.-b). *Europol*. Retirado em 21 Novembro 2020 de <https://www.eurojust.europa.eu/pt-pt/node/147>
- Eurojust. (s.d.-c). *Frontex*. Retirado em 21 Novembro 2020 de <https://www.eurojust.europa.eu/pt-pt/node/149>
- Eurojust. (s.d.-d). *Terrorism*. Retirado em 21 Novembro 2020 de <https://www.eurojust.europa.eu/pt-pt/node/303>
- Europol. (s.d.-a). *EU INTERNET REFERRAL UNIT - EU IRU*. Retirado em 23 Novembro 2020 de <https://www.europol.europa.eu/about-europol/eu-internet-referral-unit-eu-iru>
- Europol. (s.d.-b). *EUROPEAN COUNTER TERRORISM CENTRE - ECTC*. Retirado em 23 Novembro 2020 de <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>
- Europol. (s.d.-c). *EUROPOL INFORMATION SYSTEM (EIS)*. Retirado em 18 Novembro 2020 de <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system>
- Europol. (s.d.-d). *SECURE INFORMATION EXCHANGE NETWORK APPLICATION (SIENA)*. Retirado em 18 Novembro 2020 de <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-SIENA>
- Europol. (s.d.-e). *TERRORISM*. Retirado em 23 Outubro 2020 de <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/terrorism>

- Financial Action Task Force (FATF). (s.d.). *Terrorist Financing*. FATF. Retirado em 27 Setembro 2020 de <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/terroristfinancing.html>
- Frontex. (s.d.-a). *Cross-border Crime*. Retirado em 21 Novembro 2020 de <https://frontex.europa.eu/intelligence/cross-border-crime/>
- Frontex. (s.d.-b). *EU Partners*. Retirado em 21 Novembro 2020 de <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/eu-agencies/e>
- Frontex. (s.d.-c). *Information Management*. Retirado em 14 Novembro 2020 de <https://frontex.europa.eu/intelligence/information-management/>
- Frontex. (s.d.-d). *O que é a Frontex?* Retirado em 16 Novembro 2020 de <https://frontex.europa.eu/language/pt/>
- Frontex. (s.d.-e). *Origin & Tasks*. Retirado em 16 Novembro 2020 de <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>
- Frontex. (2020). *Risk Analysis for 2020*. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2020.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf)
- GCHQ. (s.d.). *GCHQ Mission*. Retirado em 18 Dezembro 2020 de <https://www.gchq.gov.uk/section/mission/overview>
- Gouvernement. (s.d.). *RISQUES Prévention des risques majeurs*. Retirado em 6 Dezembro 2020 de <https://www.gouvernement.fr/risques/comprendre-le-plan-vigipirate>
- Home Office. (s.d.). *Home Office - About us*. GOV.UK. Retirado em 17 Dezembro 2020 de <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about>
- Metropolitan Police. (s.d.). *Terrorism in the UK*. Retirado em 20 Dezembro 2020 de <https://www.met.police.uk/advice/advice-and-information/t/terrorism-in-the-uk/>
- Migration and Home Affairs. (s.d.-a). *Eurosur*. European Commission. Retirado em 27 Outubro de [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur_en)
- Migration and Home Affairs. (s.d.-b). *Radicalisation Awareness Network*. European Commission. Retirado em 27 Outubro 2020 de [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran_en)
- Nações Unidas. (2019). *Missão da ONU*. <https://unric.org/pt/missao-da-onu/>

- Police Nationale. (s.d.). *Le RAID Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion*. Retirado em 12 Dezembro 2020 de <https://www.police-nationale.net/raid/>
- Polícia Judiciária. (s.d.). *Unidade Nacional Contraterrorismo (UNCT)*. Retirado em 23 Dezembro 2020 de <https://www.policiajudiciaria.pt/unct/>
- Secret Intelligence Service MI6. (s.d.). *Secret Intelligence Service MI6 - About us*. Retirado em 18 Dezembro 2020 de <https://www.sis.gov.uk/about-us.html>
- Security Council. (2017). *Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities*. United Nations. <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267>
- Security Council Counter-Terrorism Committee. (s.d.-a). *About the Counter-Terrorism Committee*. Retirado em 30 Novembro 2020 de <https://www.un.org/sc/ctc/about-us/>
- Security Council Counter-Terrorism Committee. (s.d.-b). *Countering violent extremism*. Retirado em 30 Novembro 2020 de <https://www.un.org/sc/ctc/focus-areas/countering-violent-extremism/>
- Security Council Counter-Terrorism Committee. (s.d.-c). *Frequently Asked Questions (FAQs)*. Retirado em 30 Novembro 2020 de <https://www.un.org/sc/ctc/about-us/frequently-asked-questions-faqs/>
- Security Service MI5. (s.d.-a). *JOINT TERRORISM ANALYSIS CENTRE*. Retirado em 15 Dezembro 2020 de <https://www.mi5.gov.uk/joint-terrorism-analysis-centre>
- Security Service MI5. (s.d.-b). *THREAT LEVELS*. Retirado em 17 Dezembro 2020 de <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels>
- Security Service MI5. (s.d.-c). *What we do*. Retirado em 17 Dezembro 2020 de <https://www.mi5.gov.uk/what-we-do>
- Serviço de Informações de Segurança. (s.d.). *Quem somos*. Retirado em 27 Dezembro 2020 de <https://www.sis.pt/quem-somos/o-sis>
- Serviço de Informações Estratégicas de Defesa. (s.d.). *Quem somos*. Retirado em 27 Dezembro 2020 de <https://www.sied.pt/quem-somos/o-sied>
- União Europeia. (2020a). *França*. [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/france\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/france_pt)

União Europeia. (2020b). *Portugal*. [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/portugal\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/portugal_en)

United Nations Office of Counter-Terrorism. (s.d.-a). *Office structure*. United Nations. Retirado em 30 Novembro 2020 de <https://www.un.org/counterterrorism/office-structure>

United Nations Office of Counter-Terrorism. (s.d.-b). *What we do*. United Nations. Retirado em 30 Novembro 2020 de <https://www.un.org/counterterrorism/what-we-do>



## **Anexos**

### **Anexo I**

**Dados PNR recolhidos pelas transportadoras aéreas de acordo com a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Abril de 2016.**

1. Código de identificação do registo PNR;
2. Data da reserva/emissão do bilhete;
3. Data(s) da viagem prevista;
4. Nome(s);
5. Endereço e informações de contato (número de telefone, endereço de correio eletrónico);
6. Todas as informações sobre as modalidades de pagamento, incluindo o endereço de faturação;
7. Itinerário completo para o PNR em causa;
8. Informação de passageiro frequente;
9. Agência/agente de viagens;
10. Situação do passageiro, incluindo confirmações, situação do registo, não comparência ou passageiro de última hora sem reserva;
11. Informação do PNR separada/dividida;
12. Observações gerais (designadamente todas as informações disponíveis sobre menores não acompanhados com idade inferior a 18 anos, como nome e sexo do menor, idade, língua(s) falada(s), nome e contatos da pessoa que o acompanha no momento da partida e a sua relação com o menor, nome e contatos da pessoa que o acompanha no momento da chegada e sua relação com o menor, agente presente na partida e chegada;
13. Informações sobre a emissão dos bilhetes, incluindo número de bilhete, data de emissão, bilhetes só de ida, dados ATFQ (*Automatic Ticket Fare Quote*);
14. Número do lugar e outras informações relativas ao lugar;

15. Informações sobre a partilha de código;
16. Todas as informações relativas às bagagens;
17. Número e outros nomes de passageiros que figuram no PNR;
18. Todas as informações prévias sobre os passageiros (dados API – *Advance Passenger Information*) que tenham sido recolhidas (incluindo, tipo e número de documento(s), país de emissão e termo de validade do(s) documento(s), nacionalidade, nome(s) e apelido(s), sexo, data de nascimento, companhia aérea, número de voo, data de partida, data de chegada, aeroporto de partida, aeroporto de chegada, hora de partida e hora de chegada);
19. Historial completo das modificações dos dados PNR enumerados nos pontos 1 a 18.

## **Anexo II**

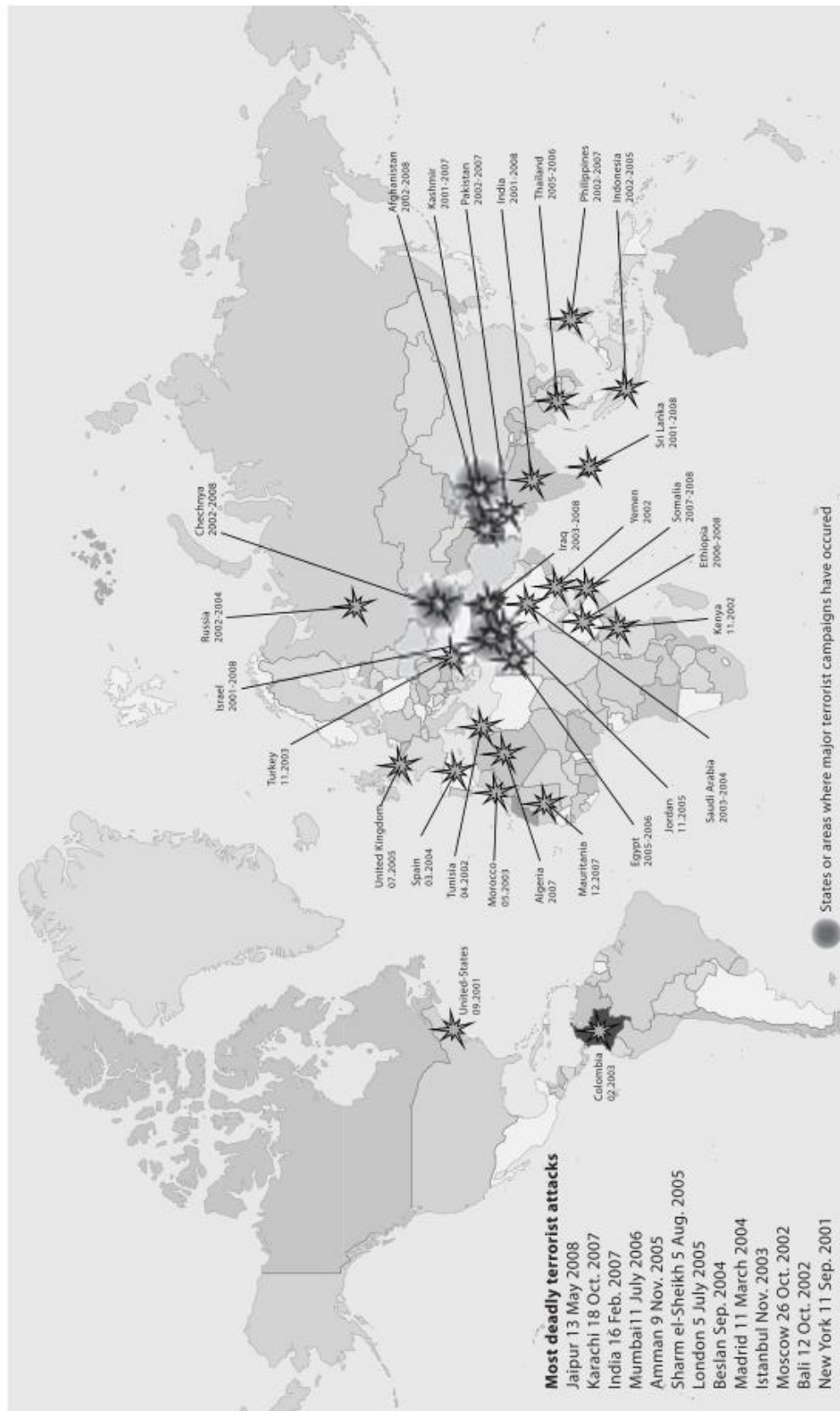
**Formas de criminalidade que afetem um interesse comum abrangido por uma política da UE, de acordo com Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Maio de 2016, as quais a Europol tem competência para intervir na sua prevenção e combate. Estas formas de criminalidade também são da responsabilidade da Eurojust de acordo com o Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Novembro de 2018:**

- Terrorismo;
- Crime organizado;
- Tráfico de estupefacientes;
- Branqueamento de capitais;
- Crimes associados a material nuclear e radioativo;
- Introdução clandestina de imigrantes;
- Tráfico de seres humanos;
- Tráfico de veículos roubados;
- Homicídio voluntário e ofensas corporais graves;
- Tráfico de órgãos e tecidos humanos;
- Rapto, sequestro e tomada de reféns;
- Racismo e xenofobia;
- Roubo e furto qualificado;
- Tráfico de bens culturais, incluindo antiguidades e obras de arte;
- Burla e fraude;
- Crimes contra os interesses financeiros da União;
- Abuso de informação privilegiada e manipulação do mercado financeiro;
- Extorsão de proteção e extorsão;
- Contrafação e piratagem de produtos;
- Falsificação de documentos administrativos e respetivo tráfico;

- Falsificação de moeda e de meios de pagamento;
- Criminalidade informática;
- Corrupção;
- Tráfico de armas, munições e explosivos;
- Tráfico de espécies animais ameaçadas;
- Tráfico de espécies e variedades vegetais ameaçadas;
- Crimes contra o ambiente, incluindo poluição por navios;
- Tráfico de substâncias hormonais e outros estimuladores de crescimento;
- Abuso e exploração sexual, incluindo material relacionado com o abuso sexual de crianças e aliciamento de crianças para fins sexuais;
- Genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

## Anexo III

### Major terrorist attacks since September 2001



Fonte: The French White Paper on Defence and National Security (Ministère des Armées, 2008).

## **Anexo IV**

**De acordo com o site oficial da Polícia Judiciária, a UNCT tem competências no que diz respeito aos seguintes crimes:**

- a) “Terrorismo, terrorismo internacional, organizações terroristas, financiamento do terrorismo e, em articulação com a UNC3T, de ciberterrorismo;
- b) Contra a segurança do Estado, com exceção dos que respeitem ao processo eleitoral;
- c) Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;
- d) Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas químicas, biológicas, radioativas ou nucleares (QBRN);
- e) Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas;
- f) Associações criminosas que, pelo seu carácter altamente organizado ou dimensão internacional ou transnacional, sejam suscetíveis de fazer perigar o Estado de direito democrático;
- g) Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na lei penal relativa às violações do direito internacional humanitário;
- h) Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns;
- i) Tráfico de pessoas;
- j) Participação em motim armado;
- k) Tráfico e mediação de armas;
- l) Roubo em instituições de crédito, tesourarias públicas e correios;
- m) Auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal;
- n) Relacionados com os referidos nas alíneas anteriores” (Polícia Judiciária, s.d.)